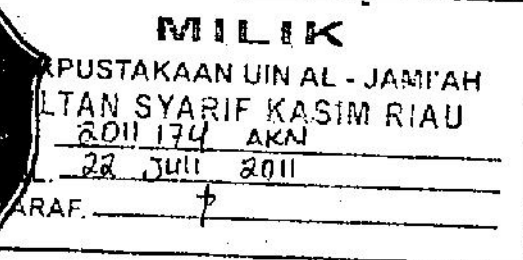


**ANALISIS PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA DAERAH PADA DINAS PENDAPATAN DAERAH
KABUPATEN BENGKALIS BERDASARKAN KEPUTUSAN
MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 29 TAHUN 2002**

SKRIPSI

*Diajukan sebagai salah satu syarat untuk mengikuti ujian oral
comprehensive sarjana lengkap pada fakultas ekonomi dan ilmu sosial
universitas islam negeri sultan syarif kasim riau
pekanbaru*



OLEH:

FAHRIT ADINATA

10473026176

**JURUSAN AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI DAN ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SULTAN SYARIF KASIM RIAU
PEKANBARU
2011**

LEMBARAN PERSETUJUAN SKRIPSI

NAMA : FAHRIT ADINATA
NIM : 10473026176
FAKULTAS : EKONOMI DAN ILMU SOSIAL
PROGRAM STUDI : AKUNTANSI
JUDUL : ANALISIS PENYUSUNAN ANGGARAN
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH PADA
DINAS PENDAPATAN DAERAH KABUPATEN
BENGKALIS BERDASARKAN KEPUTUSAN
MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 29 TAHUN
2002

DISETUJUI OLEH :

PEMBIMBING I



MULIA SOSIADY, SE, MM, Ak
NIP : 19761217 20090 1 1014

PEMBIMBING II



RIMET, SE, MM, Ak
NIK : 130 707 014

MENGETAHUI

DEKAN



DES AZWAR HARAHAP, MSi
NIP : 19560202 198403 1 002

KETUA JURUSAN



NASRULLAH DJAMIL, SE, MSi, Ak
NIP : 19780808 200710 1003

LEMBARAN PENGESAHAN SKRIPSI

NAMA : FAHRIT ADINATA
NIM : 10473026176
FAKULTAS : EKONOMI DAN ILMU SOSIAL
PROGRAM STUDI : AKUNTANSI
JUDUL : ANALISIS PENYUSUNAN ANGGARAN DAN
BELANJA DAERAH PADA DINAS
PENDAPATAN DAERAH KAUPATEN
BENGKALIS BERDASARKAN KEPUTUSAN
MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 29
TAHUN 2002
TANGGAL : KAMIS, 16 JUNI 2011

PANITIA PENGUJI

KETUA



Drs. H. KODRI H. NAWAWI, MA
NIP : 19480414 197803 1 001

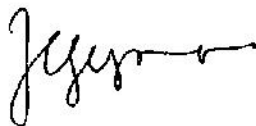
SEKRETARIS



HIDAYATI NASRAH, SE, M.Acc, Ak
NIP : 19841229 201101 2 010

ANGGOTA

PENGUJI I



DESRIR MIFTAH, SE, MM, Ak
NIP : 19740412 200604 2 002

PENGUJI II



KHAIRIL HENRY, SE, M.Si, Ak
NIP : 19751129 200801 1 009

ABSTRAKSI

ANALISIS PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH PADA DINAS PENDAPATAN DAERAH KABUPATEN BENGKALIS BERDASARKAN KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 29 TAHUN 2002

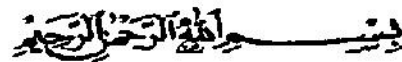
Penelitian ini dilakukan pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bengkalis. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 dapat diaplikasikan penerapannya dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah pada Kabupaten Bengkalis serta melihat apa saja kendala dan permasalahan dalam pelaksanaan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002.

Metode yang digunakan dalam mengumpulkan data yang diperlukan dalam penelitian adalah dengan melakukan penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Sedangkan teknik pengumpulan data dilakukan dengan melakukan wawancara dengan kepala Bagian Keuangan Dispenda Kabupaten Bengkalis serta jajarannya dan juga wawancara dengan kepala Dispenda Kabupaten Bengkalis dan Stafnya.

Data yang diperoleh dari jawaban pertanyaan diajukan, memperlihatkan bahwa Kabupaten Bengkalis telah memiliki kesiapan dalam penerapan Penyusunan anggaran yang didasarkan pada keputusan menteri dalam negeri nomor 29 Tahun 2002. Walaupun demikian masih perlu pembenahan sistem serta peningkatan pemahaman terhadap penyusunan anggaran dengan menerapkan performance Budget System yang selama ini menerapkan Tradisional Budget System.

Dengan demikian, maka diharapkan laporan keuangan yang disajikan dapat lebih informatif dan wajar, karena menyajikan posisi keuangan daerah yang sebenarnya.

KATA PENGANTAR



Bismillahirrohmanirrohim.

Alhamdulillahirobbil'alam, segala puji syukur bagi Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan inayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul **"ANALISIS PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH PADA DINAS PENDAPATAN DAERAH KABUPATEN BENGKALIS BERDASARKAN KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 29 TAHUN 2002"**. Skripsi ini adalah salah satu syarat untuk mendapat gelar Sarjana Ekonomi pada Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

Dalam menyelesaikan skripsi ini penulis tidak terlepas dari bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak sehingga skripsi ini dapat selesai dengan baik. Untuk itu penulis berterima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Dekan Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, yang telah menciptakan kedisiplinan dan ketenangan dalam proses perkuliahan di Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Selanjutnya kepada Ketua Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau yaitu Bapak Nasrullah Djamil, SE, M.Si, Ak, yang telah membantu proses belajar mengajar di Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

Bapak Mulia Sosiady, SE, MM, Ak selaku Pembimbing I dan Ibuk Rimet, SE,MM, Ak selaku Pembimbing II yang telah meluangkan waktu, pikiran dan tenaga dalam memberikan bimbingan, arahan dan dorongan selama penulisan skripsi ini. Dan terima kasih juga kepada Bapak atau Ibu Dosen Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

Selanjutnya tidak lupa ucapan terima kasih kepada Ayahanda tercinta Yasiruddin yang telah mendidik banyak hal sehingga segala sesuatu dalam hidup ini mulai dapat penulis hargai dan juga Ibunda tercinta Liberti yang telah mendidik mencurahkan perhatian, kasih sayang, semangat dan doa serta kakak-kakaku yang tercinta Usisma Putri, Elvia Susri dan Prem Oka Feri serta semua pihak yang telah memberikan dukungan dan dorongan, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Terima kasih untuk teman-teman seperjuanganku jurusan Akuntansi khususnya angkatan 2004 seperti Heru Ferliansyah, Sukatno,SE, Dirja Efriyanto SE, Ariadi,SE, Syukrizal,SE, Abdul Muthalib,SE, Fadhli,SE, Robby Setiawan,SE, Lia Diana Z,SE, Ryry Yuniasherti,SE, Nurlizawati,SE, Karina Yugoputri,SE, Mukhlianti,SE, Liawanty,SE, Verry Irawan,SE, Surya (uyak),Sugito, Pendi, saiful, Juanda, Wahid(sobun), fia yang telah banyak memberikan dukungan, semangat serta waktunya dalam penyelesaian skripsi ini. Penulis menyadari bahwa skripsi ini belumlah sempurna seperti yang diharapkan, sehubungan dengan keterbatasan penulis. Untuk itu kritik dan saran dari pembaca yang sifat dan tujuannya ke arah perbaikan skripsi ini, penulis terima dengan senang hati. Akhir kata penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi kita semua.

Pekanbaru, Mei 2011

Penulis,

Fahrit Adinata

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR GAMBAR	vi
BAB.I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah.....	8
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	8
D. Metode Penelitian.....	9
E. Sistematika Penulisan	10
BAB.II : TELAAH PUSTAKA	
A. Anggaran Negara.....	12
B. Pengelolaan Keuangan Daerah.....	27
C. Dokumen Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD	35
D. Penetapan APBD	36

BAB.III	: GAMBARAN UMUM PEMERINTAH KABUPATEN BENGKALIS	
	A. Sejarah Ringkas Kabupaten Bengkalis Serta Gambaran Daerah.....	41
	B. Struktur Bagian Keuangan Pemerintah Kabupaten Bengkalis	44
BAB.IV	: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
	A. Tahap Penyusunan Arah, Kebijakan Umum, Strategi dan Prioritas APBD.....	47
	B. Tahapan Penyusunan Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran Berdasarkan Prinsip Anggaran Kerja	52
	C. Dokumen Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD	58
	D. Penetapan APBD	59
BAB.V	: PENUTUP	
	A. Kesimpulan	63
	B. Saran	65

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar IV.1. Mekanisme Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	46
Gambar IV.2. Mekanisme Penyusunan Strategi dan Prioritas APBD.....	47
Gambar IV.3. Urutan Pengerjaan Rencana Anggaran Satuan Kerja.....	51
Gambar IV.4. Bagan Organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bengkalis	59



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat, seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Salah satu ketetapan MPR yaitu Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pemanfaatan sumberdaya manusia yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan pusat dan daerah dalam kerangka kesatuan Republik Indonesia” merupakan landasan hukum bagi dikeluarkannya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan uu Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagai dasar penyelenggaraan otonomi daerah .

Undang-undang Nomor 22 “memberikan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sedangkan menurut undang-undang Nomor 25 “sekalipun Negara dibangun di atas struktur yang terdiri dari banyak pemerintah daerah, anggaran Negara bukanlah penjumlahan dari seluruh anggaran daerah.

Memang ada bagian di sisi belanja anggaran Negara yang merupakan penjumlahan satu dua bagian di sisi penerimaan anggaran yang berasal dari seluruh daerah.

Menurut UU Nomor 25 tahun 1999 (Depdagri,1999:18), bagian itu tercakup dalam dana perimbangan yang terdiri dari:

1. Bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan atas tanah , sumber daya alam, kehutanan, pertambangan umum, perikanan, minyak bumi dan gas alam.
2. Dana alokasi umum (DAU) atau block grant yang merupakan alokasi pengeluaran APBN untuk mendorong pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam membiayai kebutuhan belanjanya yang timbul dari pelaksanaan desentralisasi. Besarnya dana alokasi umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari pendapatan dalam negeri dalam APBN, dengan alokasi 10% untuk provinsi dan 90% untuk daerah kabupaten/kota.
3. Dana alokasi khusus (DAK), yang dialokasikan dari pengeluaran APBN untuk membantu pembiayaan kebutuhan tertentu dalam kebutuhan APBD yang tidak dapat di perkirakan dengan rumus alokasi umum, atau kebutuhan yang menjadi kebutuhan nasional.

Selain dana perimbangan, UU Nomor 25 tahun 1999 juga membenarkan adanya dana darurat yang akan dialirkan dari anggaran Negara (APBN) kepada anggaran daerah

(APBD). Menurut Keppres Nomor 39 tahun 2001 (Depdagri,2001:16), dana darurat atau contingency fund ini di cadangkan untuk membayar gaji pemerintah pusat yang kemudian dilimpahkan status kepegawaian dan pembayaran gajinya kepada daerah.

Pemberlakuan undang-undang telah membawa perubahan dalam hubungan tata pemerintahan dan hubungan keuangan sekaligus membawa perubahan dalam pengelolaan anggaran daerah. Misi utama kedua undang-undang tersebut adalah desentralisasi. Implikasi otonomi daerah atau desentralisasi ini adalah pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mampu memberikan informasi keuangan kepada publik, DPRD dan pihak yang menjadi stakeholder pemerintah daerah.

Revolusi otonomi daerah dengan keluarnya UU Nomor 22 dan 25 serta peraturan pendukungnya akan berujung pada Good Governance Government. Good Governance yaitu suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan manajemen pembangunan yang solit dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, serta menjalankan disiplin anggaran. Pertanggung jawaban keuangan daerah berdasarkan Good Governance telah diatur dengan peraturan pemerintah Nomor 105 tahun 2000. sebelum efektifnya pelaksanaan PP 105 tahun 2000, sistem penganggaran di Indonesia menggabungkan sistem penganggaran tradisional, sistem anggaran kinerja, dan sistem PPBS (planning programming budgeting sistem). Secara operasional sistem penganggaran daerah yang diterapkan adalah sistem penganggaran tradisional.

Menurut Mardiasmo (2002:75) terdapat dua ciri utama dalam pendekatan ini, yaitu (a) cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan incrementalism, dan (b) struktur dan susunan anggaran yang bersifat garis lurus.

Anggaran yang bersifat incrementalism, yaitu hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang sudah ada sebelumnya dengan menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar untuk menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan tanpa melakukan pengkajian yang mendalam. Pendekatan ini tidak saja belum menjamin terpenuhinya kebutuhan riil, namun juga dapat mengakibatkan kesalahan yang terus berlanjut. Hal ini disebabkan karena tidak pernah tahu apakah pengeluaran periode sebelumnya yang dijadikan sebagai tahun dasar penyusunan anggaran tahun ini telah didasarkan atas kebutuhan yang wajar.

Ciri lain anggaran tradisional adalah struktur anggaran yang bersifat garis lurus yang didasarkan atas dasar sifat dari penerimaan dan pengeluaran. Metode anggaran secara garis lurus tidak memungkinkan untuk menghilangkan item-item penerimaan atau pengeluaran yang telah ada dalam struktur anggaran, walaupun sebenarnya secara riil item tertentu sudah tidak relevan lagi untuk digunakan untuk periode sekarang. Karena sifatnya yang demikian, penggunaan anggaran tradisional tidak memungkinkan untuk dilakukan penilaian kinerja secara akurat, karena satu-satunya tolak ukur yang dapat digunakan adalah semata-mata pada ketaatan menggunakan dana yang diusulkan. Karena berbagai kelemahan itulah maka pemerintah berupaya mencari format baru dalam penyusunan APBD, maka keluarlah Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000.

Dengan pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 105, memberikan paradigma baru dalam penyusunan keuangan daerah atau anggaran pendapatan dan

belanja daerah (APBD). Paradigma itu antara lain, keharusan membuat aliran kas dan neraca, keharusan pembuatan anggaran kinerja yang memerlukan informasi keuangan yang mendetail dari pada yang telah dihasilkan melalui tata buku tunggal, keharusan penerapan pusat pertanggungjawaban yang menuntut adanya informasi mengenai pendapatan, biaya dan investasi yang ketiganya tidak dapat dihasilkan oleh tata buku, keharusan mengelola asset dan daerah dengan lebih baik, dimana informasi mengenai penilaian asset ini ada dalam tata buku keuangan daerah dan tuntutan untuk meninggalkan basis kas.

Dalam sistem garis lurus struktur APBD terdiri atas Pendapatan dan Belanja dengan PP 105 Tahun 2000 ini struktur APBD dibagi atas pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Begitu juga dengan orientasi dari APBD yang sebelumnya berorientasi pada masukan berubah menjadi berorientasi pada tujuan. Belanja yang terbagi atas belanja rutin dan belanja pembangunan dengan PP 105 tahun 2000, belanja dibagi ke dalam belanja rutin, operasional, pemeliharaan sarana dan prasarana serta belanja aparatur dan publik.

Menindaklanjuti PP 105 tahun 2000, maka keluarlah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002 tentang pedoman pengurusan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang merupakan pedoman untuk menyusun peraturan daerah (PERDA) atau keputusan kepala daerah (KDH).

Masalah pengelolaan keuangan daerah berdasarkan KEPMENDAGRI Nomor 29 tahun 2002 merupakan hal yang rumit. Karena proses penyusunan APBD yang terdiri dari empat tahap yaitu, penyusunan arah, kebijakan umum, strategi dan prioritas APBD, penyusunan usulan program, kegiatan dan anggaran berdasarkan prinsip anggaran kinerja, pengajuan dokumen rancangan peraturan daerah tentang APBD, dan tahap penetapan APBD sangat berbeda dengan proses penyusunan APBD tahun sebelumnya. Perbedaan proses itulah yang merupakan masalah tersendiri bagi unit kerja ataupun tim anggaran eksekutif dalam melakukan evaluasi untuk mendapatkan anggaran berdasarkan kinerja.

Kabupaten Bengkalis sebagai salah satu kabupaten yang mengalami berbagai macam kerumitan dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah berdasarkan KEPMENDAGRI Nomor 29 tahun 2002. Rancangan APBD dengan pendekatan kinerja mencakup dua hal yaitu penyusunan rancangan anggaran setiap unit organisasi perangkat daerah dan penyusunan rancangan APBD pemerintah daerah oleh tim anggaran eksekutif.

Pada unit kerja terjadi kesulitan dalam pengisian formulir pernyataan anggaran (PA). Karena setiap unit kerja harus membuat pernyataan mengenai visi dan misi unit kerja, deskripsi tugas pokok dan fungsi unit kerja, rencana program dan kegiatan unit kerja berikut tolak ukur dan target kinerjanya, sehingga yang dibuat sesuai dengan tujuan yang akan dicapai.

Pendesripsian rencana program dan kegiatan unit kerja berikut tolak ukur dan target kinerjanya merupakan kerumitan yang paling mencuat pada tingkat unit

kerja di lingkungan Kabupaten Bengkalis. Karena setiap unit kerja yang dahulunya hanya mengusulkan program dengan biaya total sekarang setiap unit kerja harus mengusulkan program dengan memperhatikan tolak ukur kinerja berupa masukan, keluaran, hasil, manfaat dan dampak di samping harus juga memperhatikan standar analisa biaya dan standar biaya.

Sedangkan penyusunan rancangan APBD pemerintah daerah oleh tim anggaran eksekutif mengalami kendala pada tahap evaluasi PA. hal itu disebabkan ketidaksamaan pemahaman di antara tim anggaran eksekutif dalam menyamakan persepsi tentang anggaran unit kerja. Kendala lainnya adalah dalam menyusun strategi dan prioritas APBD yang berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD. Karena dalam penyusunan arah dan kebijakan umum APBD harus berpedoman pada Restrada atau dokumen perencanaan lainnya, penjarangan aspirasi masyarakat, laporan kinerja tahun anggaran sebelumnya, pokok-pokok pikiran DPRD serta pokok-pokok kebijakan keuangan daerah yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Selain mendorong penggunaan dana secara ekonomi, pemerintah juga dituntut untuk mampu mencapai tujuan yang ditetapkan. Karena banyaknya faktor pendukung dan panjangnya proses yang harus dilalui, faktor sumber daya manusia merupakan faktor yang dominan dari masalah penyusunan APBD berdasarkan KEPMENDAGRI ini.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah yang telah dikemukakan di depan, maka penulis membuat perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

“Apakah proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bengkalis sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002”.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Pada Dinas Pendapatan Daerah dan mengetahui secara pasti kendala serta permasalahan dalam pelaksanaan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 pada Dinas Pendapatan Kabupaten Bengkalis.

2. Manfaat Penelitian

- a. Bagi penulis, penulis berharap dengan adanya penulisan skripsi ini penulis akan memahami proses penyusunan APBD berdasarkan KEPMENDAGRI 29/2002.
- b. Bagi pemda, skripsi ini penulis harapkan nantinya dapat dijadikan masukan dalam upaya melaksanakan KEPMENDAGRI Nomor 29 Tahun 2002.
- c. Bagi Pembaca, penulis harapkan akan memberikan pemikiran baru dan informasi tentang proses penyusunan APBD dalam era reformasi ini.

D. Metode Penelitian.

1. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bengkalis. Pemilihan didasarkan karena DIPENDA Kabupaten Bengkalis yang sudah melaksanakan KEPMENDAGRI 29/2002, penelitian ini dilakukan lebih kurang selama tiga bulan.

2. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini metode pengumpulan data yang digunakan adalah :

- a. Studi Kepustakaan, metode ini dilakukan dengan mempelajari literatur baik berupa Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Surat Edaran, Petunjuk pelaksanaan dan buku-buku yang berhubungan dengan penulisan skripsi ini.
- b. Penelitian Lapangan, metode ini dilakukan dengan melakukan pengamatan terhadap proses penyusunan dan pelaksanaan APBD pada pemerintah Kabupaten Bengkalis, serta melakukan wawancara dengan pejabat yang terkait seperti Kepala bagian Keuangan dan stafnya, Kepala Bappeda dan stafnya dan Anggota DPRD Kabupaten bengkalis.

3. Jenis dan Sumber Data.

Adapun sumber dan jenis data adalah sebagai berikut :

- a. Data primer yaitu : data mengenai proses penyusunan anggaran, proses pengesahan anggaran, proses pelaksanaan anggaran, proses pengawasan anggaran, dan proses pengesahan perhitungan anggaran. Data ini diperoleh

dari Kepala Bagian Keuangan Pemerintah Kabupaten Bengkalis dan para stafnya dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang sistematis.

- b. Data sekunder yaitu : informasi yang telah diolah berupa sejarah kabupaten bengkalis, struktur pengelolaan keuangan daerah, proses aktivitas yang dilaksanakan dan data anggaran yang diperoleh dari Bagian Keuangan Pemerintah Kabupaten Bengkalis.

4. Analisis Data.

Dalam penyusunan penelitian ini penulis menggunakan metode deskriptif dengan membandingkan antara praktik dengan teori yang ada kemudian ditarik suatu kesimpulan untuk disajikan dalam bentuk skripsi.

E. Sistematika Penulisan

Untuk memberikangambaran yang menyeluruh mengenai penulisan ini agar dikembangkan sesuai dengan kerangka skripsi, penulis mencoba menguraikan pokok-pokok yang ada pada masing-masing bab seperti dibawah ini:

Bab I : PENDAHULUAN

Pendahuluan,yang akan membahas mengenai latar belakang masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian dan sistimatika penulisan.

Bab II : TELAAH PUSTAKA

Telaah pustaka yang akan dibahas mengenai Anggaran Daerah yang meliputi pengertian anggaran, sistem, struktur, dan



BAB II

TELAAH PUSTAKA

Ditinjau dari segi perkembangan, akuntansi selalu mengalami peningkatan baik dari sistem maupun dari aspek kinerja akuntansi itu sendiri. Hal ini dapat dilihat dari semakin meningkatnya penggunaan sistem akuntansi yang sesuai dan dapat diterima umum dalam pelaksanaan pembangunan dan perekonomian Negara yang khususnya tercermin dari pengelolaan keuangan pemerintah. Permasalahan ini berkaitan erat dengan pemberlakuan otonomi daerah dan peningkatan volume anggaran Negara. Berkenaan dengan hal-hal tersebut maka bab ini akan membahas mengenai anggaran Negara dan pengelolaan keuangan Negara.

A. Anggaran Negara

1. Pengertian Anggaran.

Secara umum anggaran dapat diartikan sebagai suatu perkiraan atau estimasi atas penerimaan yang akan diterima dan pengeluaran yang akan dikeluarkan terhadap aktivitas yang akan dikerjakan dimasa yang akan datang. Anggaran Negara diatur sesuai dengan tugas yang dibebankan kepada pemerintah yang telah disusun secara matang dan terkonsep yang dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas Negara.

Lembaga Negara dalam menjalankan tugasnya memerlukan dana yang diperoleh dari rakyat melalui pajak dan penerimaan pendapatan yang sah lainnya. Pengertian anggaran Negara dan anggaran organisasi perusahaan pada prinsipnya

tidak jauh berbeda baik ditinjau dari proses penyusunan maupun dari tujuannya yaitu perencanaan dan pengaturan dalam satu periode.

Anggaran menurut Fuady (2002:10) adalah pernyataan tentang perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan terjadi dalam rentang waktu tertentu di masa yang akan datang serta realisasinya di masa yang lalu.

Selanjutnya menurut The National Committee in Governmental Accounting mendefinisikan anggaran:

A budget is plan of financial operation embodying an estimated of proposed expenditures for a given period of time and the proposed means of financing them.

Hal yang membedakan antara anggaran pemerintah dan anggaran organisasi komersil terletak pada pencatatan anggaran dimana anggaran pemerintah yang menggunakan akuntansi dana merupakan bagian integral yang tidak dapat dipisahkan dari siklus akuntansi sehingga dilakukan pencatatan, pembentukan, dan realisasi anggaran. Selain itu anggaran pemerintah juga bersifat lebih formil, karena itu pencatatan pada organisasi pemerintah dilaksanakan agar mudah dalam pengendalian dan penentuan kesesuaian segala aktivitas yang dilakukan dengan peraturan yang tercermin dalam anggaran. Pada organisasi komersial, anggaran bertujuan untuk perencanaan dan pengendalian tanpa tujuan pencatatan akuntansi.

Pada akuntansi pemerintahan juga menggunakan prinsip akuntansi yang berterima umum. Hal inilah yang disebut dual basis:

1. Ditentukan prinsip-prinsip akuntansi yang harus diterapkan untuk aktiva, utang, pendapatan, dan biaya yang akan dilaporkan sedemikian rupa sehingga laporan

keuangan disajikan secara wajar sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum.

2. Untuk tujuan penganggaran organisasi pemerintah menetapkan anggaran pendapatan serta belanja yang dapat dilakukan berdasarkan aturan tertentu selain prinsip akuntansi yang berlaku umum.

Tujuan penyusunan anggaran penerimaan dan pengeluaran Negara yang dibebankan kepada pemerintah direalisasikan dalam APBN (anggaran pendapatan belanja Negara) yang masa berlakunya selama satu periode terhitung mulai 1 april tahun berjalan dan berakhir tanggal 31 maret tahun berikutnya. Dalam penyusunannya, pemerintah menganut sistem anggaran berimbang (balance budget). Penerimaan pemerintah menggambarkan kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam mengoptimalkan pendapatan sedangkan pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya-biaya atas kegiatan pelayanan kepentingan masyarakat.

Anggaran digunakan sebagai alat untuk :

1. Pengendalian legislative (Dewan Perwakilan Rakyat) terhadap Eksekutif (presiden). Anggaran yang telah diundangkan oleh legislative adalah estimasi pengeluaran yang menjadi patokan tertinggi yang tidak boleh dilanggara oleh presiden. Pengeluaran pemerintah diatas batas anggaran tersebut dapat dijadikan sebagai indikasi penyimpangan yang harus dipertanggungjawabkan dimuka majlis permusyawaratan rakyat. MPR yang nantinya memutuskan apakah menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban Presiden.

Dari rumusan diatas, beberapa hal dapat diketahui dari anggaran yakni:

1. Arah kebijakan pemerintah daerah dalam hal-hal penerimaan maupun pengeluaran.
2. Pencapaian atau realisasi dari pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah yang direncanakan di awal periode anggaran.
3. Kapasitas pemerintah daerah untuk melaksanakan rencana-rencana yang sudah ditetapkan di awal.
4. Kemampuan pemerintah daerah dalam memilih kebijakan yang sesuai dengan kapasitasnya.
5. Kemampuan pemerintah daerah untuk menjaga kesinambungan kebijakan anggaran tahun tertentu dengan menimbang pencapaian anggaran di periode sebelumnya.

Dalam penjelasan atas keputusan Presiden Republik Indonesia No 16/1994 tentang pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara pada pasal 2 ayat 1 menyebutkan:

Penegasan bahwasanya dana dalam anggaran tidak boleh dilampaui. Hal yang demikian tidaklah berarti bahwa dana anggaran tersebut mutlak harus habis tetapi harus selalu dihubungkan dengan keperluan yang nyata dan dengan pelaksanaan yang efisien sesuai dengan batas kemampuan dalam pelaksanaan tugas departemen atau lembaga.

2. Pengendalian Eksekutif (Presiden) terhadap bawahannya (Menteri), Gubernur dan seterusnya. Presiden melalui APBN yang telah diundangkan

mengalokasikan kepada setiap departemen yang ada, lembaga tinggi Negara dan lembaga tertinggi Negara. Anggaran yang telah dialokasikan tersebut tidak boleh dilanggar (melewati batas tertinggi) dengan demikian maka bagi presiden anggaran juga merupakan alat pengendalian.

2. Anggaran Menurut Pandangan Islam

Anggaran merupakan alat perencanaan dan pengendalian. Dalam islam perencanaan merupakan hal yang sangat penting untuk dijadikan pedoman dan alat pengawasan yang efektif dalam upaya mendapatkan keridaan Allah.

Firman Allah dalam Al Qur'an Surah Al-Baqarah Ayat 282

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدِيْنٍ اِلَىٰ اَجَلٍ مُّسَمًّى فَاَكْتُبُوْهُ وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ وَلَا يَأْب كَاتِبٌ اَنْ يَّكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ اللّٰهُ فَلْيَكْتُبْ وَلْيَمْلِكِ الَّذِيْ عَلَيْهِ الْحَقُّ وَلْيَتَّقِ اللّٰهَ رَبَّهُ وَلَا يَبْخَسَ مِنْهُ شَيْئًا فَاِنْ كَانَ الَّذِيْ عَلَيْهِ الْحَقُّ سَفِيْهًا اَوْ ضَعِيْفًا اَوْ لَا يَسْتَطِيْعُ اَنْ يَّمْلِكَ هُوَ فَلْيُمْلِكْ لِیُّهُ بِالْعَدْلِ وَاسْتَشْهِدُوْا شَهِیْدَیْنِ مِنْ رِّجَالِكُمْ فَلِنْ لَّمْ يَكُوْنَا رَجُلَیْنِ فَرَجُلٌ وَّامْرَاَتَانِ مِمَّنْ تَرْضَوْنَ مِنَ الشُّهَدَآءِ اَنْ تَضِلَّ اِحْدَاهُمَا فَتُذَكِّرَ اِحْدَاهُمَا الْاُخْرٰی وَلَا يَأْب الشُّهَدَآءُ اِذَا مَا دُعُوْا وَلَا تَسْمَعُوْا اَنْ تَكْتُبُوْهُ صَغِيْرًا اَوْ كَبِيْرًا اِلَىٰ اَجَلٍ ذٰلِكُمْ اَقْسَطُ عِنْدَ اللّٰهِ وَاَقُوْمُ لِلشَّهَادَةِ وَاَدِّیْ اِلَّا تَرْتَابُوْا اِلَّا اَنْ تَكُوْنَتْ بَیْنَهُمَا حَاضِرَةٌ تَذَكِّرُكُمَا فَاِنْ تَفَعَّلُوْا فَاِنَّهُ فُسُوْقٌ بِكُمْ وَاتَّقُوا اللّٰهَ وَیُعَلِّمُكُمُ اللّٰهُ وَاللّٰهُ بِكُلِّ شَیْءٍ عَلِيْمٌ وَاِنْ كُنْتُمْ عَلٰی سَفَرٍ وَلَمْ تَجِدُوْا كَاتِبًا فَرِهٰنٌ مَّقْبُوْضَةٌ فَاِنْ اَمِنَ بَعْضُكُمْ

Artinya :

Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah[179] tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, meka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berhutang itu mengimlakkan (apa yang akan ditulis itu), dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah Tuhannya, dan janganlah ia mengurangi sedikitpun daripada hutangnya. jika yang berhutang itu orang yang lemah akalnya atau lemah (keadaannya) atau Dia sendiri tidak mampu mengimlakkan, Maka hendaklah walinya mengimlakkan dengan jujur. dan persaksikanlah dengan dua orang saksi dari orang-orang lelaki (di antaramu). jika tak ada dua oang lelaki, Maka (boleh) seorang lelaki dan dua orang perempuan dari saksi-saksi yang kamu ridhai, supaya jika seorang lupa Maka yang seorang mengingatkannya. janganlah saksi-saksi itu enggan (memberi keterangan) apabila mereka dipanggil; dan janganlah kamu jemu menulis hutang itu, baik kecil maupun besar sampai batas waktu membayarnya. yang demikian itu, lebih adil di sisi Allah dan lebih menguatkan persaksian dan lebih dekat kepada tidak (menimbulkan) keraguanmu. (Tulislah mu'amalahmu itu), kecuali jika mu'amalah itu perdagangan tunai yang kamu jalankan di antara kamu, Maka tidak ada dosa bagi kamu, (jika) kamu tidak menulisnya. dan persaksikanlah apabila kamu berjual beli; dan janganlah penulis dan saksi saling sulit menyulitkan. jika kamu lakukan (yang demikian), Maka Sesungguhnya hal itu adalah suatu kefasikan pada dirimu. dan

bertakwalah kepada Allah; Allah mengajarmu; dan Allah Maha mengetahui segala sesuatu.

Dari ayat diatas dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya bekerja menghitung harus teliti dan akurat, sedangkan sipencatat (akuntansi) adalah sebagai pengontrol, jelaslah peranan akuntansi (pencatatan) yang tidak hanya memelihara harta, tetapi juga meneliti dan merinci pendapatan, menutup kesalah pahaman, mengatur transaksi-transaksi serta meredam konflik dan kezaliman.

Firman Allah dalam Al Qur'an Surah Luqman Ayat 34

إِنَّ اللَّهَ عِنْدَهُ عِلْمُ السَّاعَةِ وَيُنَزِّلُ الْغَيْثَ وَيَعْلَمُ مَا فِي الْأَرْحَامِ وَمَا تَدْرِي نَفْسٌ مَّاذَا تُكْسِبُ غَدًا تَدْرِي نَفْسٌ بِأَيِّ أَرْضٍ تَمُوتُ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴿٣٤﴾

Artinya :

Sesungguhnya Allah, hanya pada sisi-Nya sajalah pengetahuan tentang hari Kiamat; dan Dia-lah yang menurunkan hujan, dan mengetahui apa yang ada dalam rahim. dan tiada seorangpun yang dapat mengetahui (dengan pasti) apa yang akan diusahakannya besok dan tiada seorangpun yang dapat mengetahui di bumi mana Dia akan mati. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.

Ayat diatas menjelaskan bahwa manusia tidak dapat mengetahui dengan pasti yang dikerjakannya besok atau yang akan diperolehnya namun demikian mereka dwajibkan berusaha.

Anggaran juga sebagai alat pertanggung jawaban pihak manajemen kepada Allah, umat dan ulil ambri atas pengelolaan amanah yang diberikan kepada pelaksana nya dalam suatu periode tertentu. Berkaitan dengan kewajiban menghitung hak Allah, hak orang lain dan ulil ambri yang terkandung dalam hartayang dikelola tersebut untuk membuat perencanaan, mengendalikan, menjaga amanah tersebut dan menginformasikan secara terbuka.

3. Komponen Anggaran Pemerintah

Anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) terdiri dari anggaran pendapatan dan anggaran pengeluaran.

Anggaran Pendapatan Negara meliputi:

A. Penerimaan Dalam Negeri.

I. Penerimaan minyak dan gas alam (migas)

1. Minyak bumi
2. Gas alam

II. Penerimaan diluar migas:

1. Pajak penghasilan (PPh)
2. Pajak pertambahan nilai (PPN)
3. Bea masuk
4. Cukai
5. Pajak ekspor
6. Pajak bumi dan bangunan (PBB)

7. Pajak lainnya.
8. Penerimaan bukan pajak
9. Laba bersih minyak

B. Penerimaan Pembangunan

- I. Bantuan Program
- II. Bantuan Proyek

Anggaran pengeluaran meliputi:

A. Pengeluaran rutin.

- I. Belanja Pegawai
 1. Gaji/pension
 2. Tunjangan beras
 3. Uang makan (lauk pauk)
 4. Lain-lain belanja pegawai dalam negeri
 5. Belanja pegawai luar negeri
- II. Belanja Barang
 1. Belanja barang dalam negeri
 2. Belanja barang luar negeri
- III. Subsidi Daerah Otonom
 1. Belanja pegawai
 2. Belanja non pegawai
- IV. Bunga dan Cicilan Hutang
 1. Utang dalam negeri

2. Utang luar negeri

V. Pengeluaran rutin lainnya

1. Pembiayaan rupiah
2. Bantuan proyek

B. Pengeluaran pembangunan

1. Pembiayaan Rupiah
2. Bantuan Proyek.

Ada beberapa dasar dalam pengklasifikasian anggaran, antara lain:

1. Berdasarkan objek

Anggaran disusun berdasarkan jenis pendapatan dan belanja. Pendapatan terdiri dari penerimaan dalam negeri yang terdiri atas penerimaan pajak non pajak. Pendapatan lain adalah pendapatan hibah dan sebagainya. Sedangkan belanja diklasifikasikan dalam belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan dan lainnya. Klasifikasi ini dianggap sangat mudah namun tidak dapat diketahui pertanggungjawaban setiap unit dan tingkat prioritas belanja dalam keterbatasan sumber daya keuangan.

2. Berdasarkan Organisasi

Anggaran diklasifikasikan kedalam unit pemerintah seperti anggaran departemen pertahanan, anggaran departemen luar negeri dan seterusnya. Termasuk unit organisasi dibawahnya. Dalam klasifikasi ini memungkinkan untuk melihat besarnya anggaran untuk setiap unit, pencapaian serta efisiensi dan juga efektivitas unit pemerintahan. Namun tidak dapat melihat

pengalokasian anggaran kepada sasaran pencapaian secara nasional ditambah lagi dengan perbedaan karakteristik antara departemen atau lembaga keuangan, ada departemen yang pendaptannya lebih banyak dari pada belanja seperti departemen keuangan dan ada sebaliknya.

3. Berdasarkan fungsi

Anggaran disusun berdasarkan fungsi belanja didalam Negara seperti dalam sektor pendidikan, sektor sosial, dan seterusnya. Sektor pendidikan bisa terdapat diberbagai departemen tidak hanya di departemen pendidikan. Secara umum klasifikasi ini hanya untuk belanja. Klasifikasi ini dapat digambarkan.

4. Berdasarkan Sifat/Karakter.

Anggaran disusun berdasarkan sifatnya seperti pendapatan dan belanja rutin (Current) serta pendapatan dan belanja pembangunan (Capital Expenditures)

5. Berdasarkan kehematan

Anggaran disusun berdasarkan skala ekonomisnya. Prioritas belanja disusun berdasarkan tingkat kebutuhan. Untuk itu didahulukan pendapatan rutin dan belanja rutin kemudian pendapatan pembangunan (pembiayaan) dan belanja penganggaran bisa dilakukan dengan cara :

1. Line-item budgeting. Ini merupakan model penganggaran lama sehingga dikenal juga dengan traditional budgetting. Model ini relatif sederhana sehingga sering digunakan organisasi bisnis ataupun sektor publik. Cara penyusunan anggaran ini dilakukan dengan cara merinci jenis pendapatan dan belanja seperti pendapatan pajak, non pajak, hibah, sedangkan belanja

berdasarkan jenisnya seperti belanja pegawai, barang, pemeliharaan, perjalanan dinas, pembayaran bunga, dan lainnya. Kelemahan model ini ialah tidak diketahuinya jumlah alokasi dan untuk tiap unit juga tingkat aktivitas yang telah diprioritaskan.

2. Incremental budgetting, merupakan model penganggaran yang didasari oleh line-item budgeting, tetapi dilakukan dengan menambahkan atau mengurangi nilai anggarannya dan tahun sebelumnya. Kelebihan dari metode ini adalah mudah dan cepat karena hanya mendasarkan pada incremental tahun sebelumnya sedangkan kelemahannya adalah kemungkinan pendapatan dan belanja yang tidak sesuai dengan kenyataan.
3. Revenue budgeting, metode ini didasarkan pada kemampuan suatu negara untuk memperoleh pendapatan. Apabila penyusunan anggaran belanja sesuai dengan kemampuan memperoleh pendapatan negara, anggaran pendapatan tersebut berimbang (balance budget). Selain itu bila melebihi anggaran pendapatan maka anggaran belanja itu disebut anggaran pengeluaran (spending budget)
4. Repetitive budgeting, metode ini dilakukan dengan mengulang anggaran dari tahun-tahun sebelumnya dengan alasan ketidakstabilan ekonomi untuk penyusunan anggaran baru.
5. Supplemental budgeting, metode yang digunakan untuk membuat anggaran yang dapat direvisi seluas-luasnya sesuai dengan keadaan real/nyata yang sedang berlangsung kelemahan dari metode prioritas belanja Negara. Metode

ini digunakan oleh Negara yang tidak memiliki kendala keuangan yang berarti.

6. Performance budget, penyusunan anggaran pada metode didasarkan pada kinerja yang dapat diukur (measurable performance) dari berbagai kegiatan. Faktor penentu dalam metode ini ialah efisiensi dari berbagai kegiatan yang ada dengan menetapkan standar biaya, dengan standar biaya tersebut disusun anggaran tahun berikutnya dan bisa disesuaikan dengan pertimbangan yang logis. Kendala dalam penyusunannya ialah sulitnya mengukur performance setiap aktivitas pemerintah selain kesiapan aparat Negara dalam melaksanakan metode ini.
7. Planning Programming Budgeting Sistem (PPBS)
 Dalam metode ini digunakan cost and benefit analysis. Pertimbangan ini diambil didasarkan pada keterbatasan pendapatan dan banyaknya atau besarnya belanja Negara. Untuk itu, pilihan yang menghasilkan benefit yang besar akan diambil lebih dahulu. Dengan kata lain akan dilakukan penyusunan daftar prioritas berdasarkan program yang memiliki benefit yang terbesar.
8. Zero – Base budgeting, anggaran disusun dari NOL meskipun pada tahun sebelumnya telah dilakukan proses penganggaran. Anggaran tidak bergantung pada tahun sebelumnya sehingga merupakan kontra dari cara incremental budgetting dimana sering ditemukan program yang sudah tidak efektifitas tapi anggarannya justru meningkat. Keuntungan dari metode ini ialah

menghapus ketidakefektifan satu program, memungkinkan program baru, pada setiap aktifitas ada tujuan yang jelas dan melibatkan seluruh level.

4. Pendekatan dalam Sistem Penyusunan Anggaran

Sistem penyusunan anggaran suatu Negara dipengaruhi oleh beberapa factor yang antara lain disebabkan oleh sistem politik yang dianut, sistem sosial budaya, dan juga sistem perekonomian serta tingkat kualitas masyarakatnya. Setiap anggaran baik itu sederhana maupun rumit pasti melibatkan proses dari perencanaan, pengendalian, dan evaluasi yang masing – masing jarang memberikan penekanan yang sama.

A. Prinsip penyusunan APBN Republik Indonesia

Anggaran Pendapatan Belanja Negara disusun atas dasar prinsip anggaran berimbang, anggaran dinamis, dan anggaran fungsional. Ketiga prinsip tersebut diuraikan dibawah ini:

1. Prinsip anggaran berimbang (balance budget), prinsip ini mengharuskan anggaran total penerimaan sama dengan anggaran total pengeluaran. Jika pada tahun anggaran terdapat defisit maka deficit tidak ditutup dengan mencetak uang baru tetapi akan ditutupi dengan pinjaman atau bantuan luar negeri, penerimaan dari pinjaman ini dinamakan pinjaman pembangunan.
2. Prinsip anggaran dinamis (dynamic budget), anggaran ini terdiri dari anggaran dinamis absolute dan anggaran dinamis relative.

Anggaran dinamis absolute ialah adanya peningkatan jumlah tabungan pemerintah dari tahun ke tahun sehingga pemerintah memiliki kemampuan

untuk membangun sumber dalam negeri untuk membiayai pembangunan nasional tercapai.

Anggaran dinamis relative ialah semakin mengecilnya ketergantungan pemerintah terhadap bantuan luar negeri sehingga tumbuh kemandirian pemerintah.

3. Prinsip anggaran fungsional, adalah anggaran dimana pinjaman luar negeri hanya dipakai untuk membiayai anggaran pembangunan saja dan tidak ada yang digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin pemerintah sehingga pinjaman luar negeri hanya dijadikan pelengkap dari anggaran pemerintah.

Anggaran mempunyai beberapa fungsi dasar yang bisa dikelompokkan sebagai fungsi kebijakan fiskal dan manajemen (Fuady, 2002:11)

Sebagai instrument kebijakan fiskal pertama, anggaran dapat digunakan untuk mengatur alokasi belanja untuk pengadaan barang-barang dan jasa-jasa publik (*public goods and services*). Berdasarkan skala prioritas yang ditetapkan, pemerintah dapat mengalokasikan nilai belanja tertentu untuk kebutuhan atau kegiatan tertentu.

Fungsi fiskal yang kedua adalah distribusi. Melalui anggaran, pemerintah dapat membuat kebijakan yang bertujuan untuk menciptakan pemerataan atau mengurangi kesenjangan antar wilayah, kelas sosial maupun sektoral. Jika terjadi perbedaan tingkat pendapatan yang tajam antar wilayah dan antar sektor tertentu, maka pemerintah bisa membuat kebijakan yang memastikan lapisan masyarakat yang kaya di wilayah maupun sektor lain

memberi kontribusi yang lebih besar untuk kemudian didistribusikan ke lapisan masyarakat yang lebih miskin melalui program-program yang direncanakan dalam anggaran.

Fungsi fiskal yang ketiga, adalah fungsi stabilisasi. Jika terjadi ketidakseimbangan yang sangat ekstrem, misalnya harga bahan pokok yang sangat tinggi atau sangat rendah sehingga merugikan salah satu pihak di masyarakat, pemerintah bisa melakukan intervensi melalui anggaran untuk mengembalikan tingkat harga pada titik yang rasional.

Pada fungsi manajerial, anggaran memiliki sejumlah fungsi yang antara lain adalah:

1. Memberikan pedoman bagi pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugasnya pada periode yang akan datang.
2. Sebagai produk politik yang dibuat oleh eksekutif dan legislative atas nama kepentingan masyarakat dan pembebanan konsekuensi di atas pundak publik, maka anggaran bisa berfungsi sebagai alat kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan yang dibuat pemerintah.
3. Disamping sebagai alat kontrol kebijakan, anggaran juga dapat dipakai masyarakat untuk menilai seberapa jauh pencapaian pemerintah dalam melaksanakan kebijakan dan program-program yang direncanakan.

B. Pengelolaan Keuangan Daerah

1. Pengertian Keuangan Daerah

Berdasarkan pasal 64 ayat (2) undang-undang nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

Sedangkan menurut KEPMENDAGRI Nomor 29 Tahun 2002, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah suatu rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang APBD.

APBD memiliki unsur-unsur antara lain:

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya hubungan aktivitas-aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka
4. Periode anggaran, yang bisaanya satu tahun.

2. Proses penyusunan APBD

Berdasarkan KEPMENDAGRI No. 29 tahun 2002, proses penyusunan APBD dijelaskan dalam BAB III yang terdiri dari empat bagian yaitu:

a. Tahap Penyusunan Arah, Kebijakan Umum, Strategi dan Prioritas APBD

Arah dan kebijakan umum APBD memuat komponen-komponen pelayanan dan tingkat pencapaian yang diharapkan pada setiap bidang kewenangan Pemerintah Daerah yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Komponen dan kinerja pelayanan yang diharapkan tersebut disusun berdasarkan aspirasi masyarakat dengan mempertimbangkan kondisi dan kemampuan daerah, termasuk kinerja pelayanan yang telah dicapai dalam tahun anggaran sebelumnya.

Arah dan kebijakan umum APBD dapat disusun berdasarkan kriteria sebagai berikut:

1. Sesuai visi, misi, tujuan, sasaran dan kebijakan yang ditetapkan dalam Rencana Strategis Daerah dan dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan oleh daerah.
2. Sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang dan mempertimbangkan kondisi dan kemampuan daerah.
3. Memuat arah yang diinginkan dan kebijakan umum yang disepakati sebagai pedoman penyusunan strategi dan prioritas APBD serta penyusunan rancangan APBD dalam satu tahun anggaran.
4. Disusun dan disepakati bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah
5. Memberikan fleksibilitas untuk dijabarkan lebih lanjut dan memberi peluang untuk pengembangan kreatifitas pelaksanaanya.

Strategi dan prioritas APBD dalam penganggaran daerah termasuk kategori perumusan kebijakan anggaran yang disusun berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD. Perumusan strategi dan prioritas APBD umumnya dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan dan kendala yang dihadapi dalam pencapaian arah dan kebijakan umum APBD (Fuady, 2002:44)

Perumusan strategi diarahkan pada upaya pencapaian target kinerja berdasarkan kemampuan sumber daya (manusia, dana dan atau teknologi) yang tersedia serta kondisi lingkungan sedangkan prioritas merupakan suatu proses dinamis dalam pembuatan keputusan atau tindakan yang pada saat tertentu dinilai paling penting dengan dukungan komitmen untuk melaksanakan keputusan tersebut (Halim, 2002:13)

Perumusan strategi secara umum perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Keterkaitannya dengan pencapaian tingkat pelayanan yang diharapkan dalam arah dan kebijakan umum APBD
2. Kelebihan dan kelemahan daerah saat ini
3. Peluang dan tantangan daerah pada masa yang akan datang.
4. Aspek resiko dan manfaat dalam implementasinya

Sedangkan penentuan prioritas dapat didasarkan pada pertimbangan terhadap aspek-aspek berikut ini:

1. Skala dan bobot pelayanan berdasarkan urgensi dan jangkauannya dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat.

2. Kemampuannya untuk memperlancar atau mempercepat pencapaian tingkat pelayanan yang diharapkan dalam arah dan kebijakan umum APBD
3. Ketersediaan sumber daya dan waktu untuk melaksanakan program atau kegiatan.

Dalam penyusunan strategi dan prioritas APBD, daerah dapat melaksanakannya melalui mekanisme sebagai berikut:

1. Berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD, Pemerintah Daerah melalui Tim Penyusunan Anggaran Eksekutif menyusun Strategi dan Prioritas APBD
2. Tim Penyusun Anggaran Eksekutif dalam menyusun strategi dan prioritas APBD sedapat mungkin menggunakan berbagai sumber data dan metode penyusunan yang memfokuskan pada identifikasi kondisi yang ada, isu strategis, *trend* ke depan dan analisis SWOT (*strength*=kekuatan, *weakness*=kelemahan, *opportunity*=peluang, *threat*=tantangan) untuk mencapai target yang diharapkan dalam arah dan kebijakan umum APBD
3. Tim Penyusun Anggaran Eksekutif dalam mengembangkan strategi dan prioritas APBD dapat melibatkan tim ahli
4. Strategi dan prioritas APBD yang telah disusun Tim Anggaran Eksekutif, selanjutnya disampaikan kepada Panitia Anggaran Legislatif untuk konfirmasi kesesuaiannya dengan arah dan kebijakan umum APBD yang telah disepakati sebelumnya.

b. Tahapan Penyusunan Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran

Penyusunan usulan program, kegiatan dan anggaran harus didasarkan pada prinsip-prinsip anggaran kinerja. Untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah dikembangkan standar analisa belanja, tolak ukur kinerja dan standar biaya (Kepmendagri, 2002:97)

Standar analisa belanja adalah standar untuk menganalisa anggaran belanja yang digunakan dalam suatu program atau kegiatan untuk menghasilkan tingkat pelayanan tertentu sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Standar ini digunakan untuk menilai kewajaran beban kerja dan biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh unit kerja dalam satu tahun anggaran. Penerapan standar analisa belanja pada dasarnya akan memberikan manfaat antara lain mendorong setiap unit kerja untuk lebih selektif dalam merencanakan program dan atau kegiatan dan untuk menghindari adanya belanja yang kurang efektif dalam upaya pencapaian kinerja selain untuk mengurangi tumpang tindih belanja dalam kegiatan investasi dan non investasi.

Tolak ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja. Indikator-indikator yang dapat digunakan dalam penilaian kinerja sebagai berikut:

1. Masukan (input), yaitu tolak ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber-sumber dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program dan atau kegiatan.

2. Keluaran (output), yaitu tolak ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan.
3. Hasil (outcome), yaitu tolak ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan.
4. Manfaat (Benefit), yaitu tolak ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan Pemerintah Daerah dari hasil.
5. Dampak (Impact), yaitu tolak ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat.

Standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah. Penetapan standar biaya akan membantu penyusunan anggaran belanja suatu program atau kegiatan bagi daerah yang bersangkutan. Pengembangan standar biaya harus dilakukan secara terus-menerus sesuai dengan perubahan harga yang berlaku di masing-masing daerah.

Usulan program, kegiatan dan anggaran berdasarkan prinsip kinerja dituangkan dalam rencana anggaran satuan kerja. Rencana anggaran satuan kerja memuat informasi mengenai unit kerja antara lain:

1. Visi, yaitu menyatakan pandangan jauh kedepan mengenai cita dan citra yang ingin diwujudkan unit kerja pada masa yang akan datang. Visi memberikan

gambaran kearah mana unir kerja akan dibawa dan bagaimana agar unit kerja tetap eksis, konsisten, antisipatif, inovatif dan produktif.

2. Misi, yaitu merupakan suatu yang harus diemban oleh unit kerja sesuai dengan visinya.
3. Tujuan, yaitu penjabaran dari misi yang menyatakan sesuatu yang ingin dicapai dalam jangka waktu satu tahun sampai dengan lima tahun.
4. Sasaran, yaitu penjabaran dari tujuan yang teridentifikasi dengan jelas dan terukur mengenai sesuatu yang ingin dicapai dalam satuan waktu bulanan, triwulan, semesteran atau tahunan.
5. Program, yaitu sekumpulan kegiatan yang direncanakan untuk merealisasi tercapainya sasaran yang ditetapkan.
6. Kegiatan, yaitu tindakan yang akan dilaksanakan sesuai dengan program yang direncanakan untuk memperoleh keluaran atau hasil tertentu yang diinginkan dengan memanfaatkan sumber-sumber yang tersedia.
7. Diskripsi tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) unit kerja dan
8. Anggaran.

Rencana anggaran satuan kerja merupakan dokumen yang memuat rancangan anggaran unit kerja sebagai dasar penyusunan Rancangan APBD. Berdasarkan rencana anggaran satuan kerja yang disampaikan oleh setiap unit kerja, Tim Anggaran Eksekutif mengevaluasi dan menganalisis :

1. Kesesuaian antara rancangan anggaran unit kerja dengan program dan kegiatan yang direncanakan unit kerja.

2. Kesesuaian program dan kegiatan berdasarkan tugas pokok dan fungsi unit kerja
3. Kewajiban antara anggaran dengan target kinerja berdasarkan standar analisa biaya yang telah diperhitungkan.

Penyusunan Rancangan APBD dengan pendekatan kinerja mencakup dua hal yaitu penyusunan rancangan anggaran setiap unit organisasi perangkat daerah dan penyusunan rancangan APBD Pemerintah Daerah oleh Tim Anggaran Eksekutif. Rancangan APBD oleh Pemerintah Daerah diajukan kepada DPRD untuk dimintakan persetujuan dan ditetapkan sebagai APBD dalam tahun anggaran mendatang.

C. Dokumen Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD

Rancangan APBD oleh Pemerintah daerah yang diajukan kepada DPRD dilengkapi dengan Dokumen Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. Dokumen tersebut terdiri dari Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan lampiran-lampirannya.

- a. Ringkasan APBD
- b. Rincian APBD
- c. Daftar Rekapitulasi APBD berdasarkan Bidang Pemerintahan dan Perangkat Daerah
- d. Daftar Jumlah Pegawai Per Golongan dan Per Jabatan
- e. Daftar Piutang Daerah
- f. Daftar Pinjaman Daerah
- g. Daftar Investasi (Pernyertaan Modal) Daerah
- h. Daftar Ringkasan Nilai Aktiva Tetap Daerah

i. Daftar Dana Cadangan

Rincian APBD memuat Bagian, Kelompok, jenis sampai dengan objek Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan untuk setiap satuan kerja perangkat daerah

D. Penetapan APBD

Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD beserta lampirannya disampaikan oleh Kepala Daerah DPRD untuk dimintakan persetujuan. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan Nota Keuangan. Kemudian DPRD menetapkan agenda Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah. Sebelum dibahas, DPRD mensosialisasikan kepada masyarakat untuk mendapatkan masukan. Masukan dari masyarakat didokumentasikan dan dilampirkan pada Peraturan Daerah tentang APBD. Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang telah disetujui oleh DPRD, disahkan oleh Kepala Daerah menjadi Peraturan Daerah tentang APBD, paling lambat satu bulan setelah Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) ditetapkan.

Peraturan tentang APBD ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD. Kemudian berdasarkan Peraturan Daerah tentang APBD, Kepala Daerah menetapkan Rencana Anggaran satuan kerja menjadi Dokumen Anggaran Satuan Kerja yang memuat Pendapatan dan Belanja setiap Perangkat Daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan oleh Pengguna Anggaran. Penetapan dokumen Anggaran Satuan kerja satu bulan setelah peraturan Daerah tentang APBD ditetapkan. Selanjutnya Peraturan Daerah tentang APBD tersebut

dijabarkan dalam Keputusan Kepala Daerah yang disusun menurut Kelompok, Jenis, Objek, Rincian objek pendapatan, Belanja dan Pembiayaan.

Berdasarkan hal tersebut, Kepala Daerah menetapkan Rencana Anggaran Satuan Kerja menjadi Dokumen Anggaran Satuan Kerja yang ditetapkan paling lambat satu bulan setelah Peraturan Daerah tentang APBD ditetapkan. Dalam Dokumen Anggaran Satuan Kerja tersebut memuat Pendapatan dan Belanja setiap Perangkat Daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan oleh pengguna Anggaran.

3. Penyusunan Perubahan APBD

a. Proses Penyusunan Rancangan Perubahan APBD

Hal yang mendasari terjadinya perubahan dalam APBD antara lain:

- a. Kebijakan Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah yang bersifat strategi.
- b. Penyesuaian akibat tidak tercapainya target penerimaan daerah yang ditetapkan.
- c. Terjadinya kebutuhan yang mendesak.

Hal-hal tersebut kemudian dibahas bersama dengan DPRD yang kemudian dituangkan dalam Perubahan Arah dan Kebijakan Umum APBD serta perubahan Strategi dan Prioritas APBD yang ditetapkan oleh Kepala Daerah. Selanjutnya hasil pembahasan perubahan Rencana Anggaran Satuan Kerja dituangkan kedalam Rancangan Perubahan APBD yang memuat Anggaran Daerah yang tidak mengalami dan yang mengalami perubahan.

b. Dokumen Rancangan Peraturan daerah tentang Perubahan APBD

Dokumen tersebut antara lain:

1. Ringkasan perubahan APBD
2. Rincian perubahan APBD
3. Daftar rekapitulasi perubahan APBD berdasarkan Bidang Pemerintah dan Organisasi
4. Daftar piutang daerah
5. Daftar pinjaman daerah
6. Daftar investasi daerah
7. Daftar dana cadangan
8. Neraca daerah tahunan anggaran yang lalu.

c. Penetapan Perubahan APBD

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD disertai Nota Perubahan APBD disampaikan kepada kepala daerah kepada DPRD untuk dimintai Persetujuan. Selanjutnya DPRD menetapkan agenda Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang kemudian disahkan Kepala daerah menjadi Peraturan Daerah tentang perubahan APBD paling lambat tiga bulan sebelum tahun anggaran berakhir.

Berdasarkan peraturan daerah tersebut, kepala daerah menetapkan perubahan rencana anggaran satuan kerja menjadi perubahan dokumen anggaran satuan kerja penetapan dokumen ini paling lambat satu bulan setelah peraturan daerah tentang perubahan APBD ditetapkan.

4. Sistem Pencatatan Keuangan Daerah

Pada organisasi pemerintah, laporan keuangan yangt sesuai oleh PP 105/2000 adalah laporan triwulan APBD, laporan Perhitungan APBD, Nota Perhitungan APBD, laporan aliran kas, dan neraca daerah. Maka dalam akuntansi keuangan daerah terdapat proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi-transaksi ekonomi yang terjadi di pemerintahan daerah (Mardiasmo:36,2002)

Ada beberapa macam sistem pencatatan yang dapat digunakan, yaitu sistem pencatatan single entry, double entry, dan triple entry (Halim, 2002:36)

- a. Single entry, sering disebut juga dengan sistem tata buku tunggal, pencatatan transaksi ekonomi dilakukan dengan mencatatnya satu kali saja. transaksi yang menyebabkan terjadinya pertambahan kas akan dicatat pada sistem penerimaan dan transaksi yang berakibat berkurangnya kas akan dicatat pada sistem pengeluaran. Sistem ini memiliki bebarapa kelebihan, yaitu sederhana dan mudah dipahami. Akan tetapi, sistem ini memiliki kelemahan, diantaranya adalah kurang bagus untuk pelaporan dan sulitnya menemukan kesalahan pembukuan yang terjadi.
- b. Double entry, sering disebut juga tata buku berpasangan. Menurut sistem ini, pada dasarnya transaksi ekonomi akan dicatat dua kali. Pencatatan dengan sistem ini disebut juga menjurnal. Sistem ini umumnya digunakan dalam perusahaan komersial. Dalam pencatatan tersebut ada sisi debit dan sisi kredit. Setiap pencatatan harus menjadi kesimbangan persamaan dasar akuntansi yaitu $AKTIVA + BELANJA = UTANG + EKUITAS \text{ DANA} + PENDAPATAN$,

suatu transaksi yang berakibat bertambahnya aktiva akan dicatat pada sisi debit, sedangkan yang berakibat berkurangnya aktiva akan dicatat pada sisi kredit, hal yang sama dilakukan untuk belanja. Hal yang sebaliknya dilakukan untuk utang, ekuitas, dan pendapatan. Apabila suatu transaksi mengakibatkan bertambahnya utang, maka pencatatan akan dilakukan pada sisi debit. Hal serupa dilakukan pada ekuitas dan pendapatan.

- c. Triple entry, sistem pencatatan ini merupakan pelaksanaan pencatatan dengan menggunakan sistem pencatatan double entry, ditambah dengan pencatatan pada buku anggaran. Oleh karena itu, sementara sistem pencatatan double entry dijalankan, sub-bagian pembukuan (bagian keuangan) Pemerintah Daerah juga mencatat transaksi tersebut pada buku anggaran, sehingga pencatatan tersebut akan berefek pada sisa anggaran.

Pada era sebelum bergulirnya reformasi, sistem pencatatan yang digunakan pada akuntansi keuangan daerah adalah sistem tata buku tunggal (*single entry*) berdasarkan PP No. 105/2000. Sistem pencatatan yang digunakan adalah sistem ganda (*double entry*).



BAB III
GAMBARAN UMUM
PEMERINTAH KABUPATEN BENGKALIS

Kabupaten bengkalis memiliki luas yang sangat potensial dan didukung dengan kekayaan sumber daya alam serta posisinya yang sangat strategis ditengah-tengah jaringan lintasan ekonomi regional Sumatra dan kawasan Negara tetangga Malaysia. Dengan berbagai keunggulan dan potensi daerah yang sangat menjanjikan ini membuat Kabupaten Bengkalis menjadi daerah dengan tingkat PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang cukup tinggi di Indonesia.

A. Sejarah Ringkas Kabupaten Bengkalis serta Gambaran Daerah

Kabupaten Bengkalis yang terkenal dengan “Lempuk Durian” ini lahir berdasarkan undang-undang Nomor 12 Tahun 1956 Lembaran Negara Nomor 25 Tahun 1956. Pada saat lahirnya, kabupaten bengkalis masih berada dalam wilayah provinsi Sumatra tengah. Kemudian Sumatra tengah dipecah menjadi 3 (tiga) provinsi, yaitu :

- a. Provinsi Sumatra barat
- b. Provinsi jambi
- c. Provinsi riau

Provinsi Riau lahir berdasarkan undang-undang Nomor 61 Tahun 1958. Bersamaan dengan lahirnya provinsi Riau, maka kabupaten Bengkalis dimasukkan ke dalam wilayah provinsi Riau.

Sebelum Indonesia merdeka sebagian besar daerah kabupaten Bengkalis berada dalam lingkungan pemerintahan kerajaan Siak, terkecuali pulau Bengkalis yang merupakan daerah jajahan langsung Pemerintah Hindia Belanda.

Bengkalis merupakan daerah Afdeling. Bengkalis dipimpin oleh seorang Asisten Residen dan merupakan daerah jajahan langsung Pemerintah Hindia Belanda.

Sebelum tahun 1858 Sumatra Timur, pulau Bengkalis termasuk keresidenan Kepulauan Riau berkedudukan di Tanjung Pinang. Sehubungan dengan pesatnya pertumbuhan usaha Belanda di daerah Sumatra Timur, dengan dibukanya areal perkebunan, maka pada tanggal 15 Mei 1873 keresidenan Kepulauan Riau dipecah menjadi 2 (dua) keresidenan.

1. Keresidenan Kepulauan Riau dengan pusat pemerintahan di Tanjung Pinang
2. Keresidenan Sumatra Timur dengan pusat pemerintahan di kota Bengkalis dan pada tahun itu juga pusat pemerintahan Keresidenan Sumatra Timur dipindahkan ke Medan dan Bengkalis merupakan Asisten Keresidenan.

Pada sekitar tahun 1938 Afdeling Bengkalis dimasukkan kedalam Kepulauan Riau dibawah pimpinan seorang residen yang berkedudukan di Tanjung Pinang. Bengkalis dalam hal ini masih berstatus Asisten Residen. Pada Zaman Jepang tahun

1942 Daerah Bengkalis dimasukkan dibawah Riou Syu Choken Pekanbaru dan dinamakan dengan Bunsucho. Kepala distrik dinamakan Buncho dan kepala Onder Distrik disebut Guncho, sedangkan susunan pemerintahannya tidak berubah, hanya jabatannya saja yang berubah.

Selanjutnya pada tahun 1964 seluruh kewedanaan yang ada di Kabupaten Bengkalis dihapuskan sesuai dengan instruksi penghapusan. Sehingga dengan demikian kecamatan yang ada dalam Kabupaten Bengkalis sebanyak 12 kecamatan, langsung berada dibawah Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bengkalis.

Kabupaten bengkalis terletak pada bagian Pesisir Timur Pulau Sumatra yang terletak antara:

2,30 Lintang Utara – 0,17 Lintang utara

100,52 Bujur Timur – 102,10 Bujur Timur

Batas daerah kabupaten bengkalis adalah sebagai berikut:

- a. Sebelah utara dengan selat malaka
- b. Sebelah selatan dengan kabupaten Siak Sri Indrapura
- c. Sebelah barat dengan kota Dumai
- d. Sebelah Timur dengan Kabupaten Meranti

Luas daerah kabupaten bengkalis berdasarkan data Tata Guna Tanah 11.481,72 Km² terdiri dari daratan dan sebagian lautan.

B. Struktur Bagian Keuangan Pemerintah Kabupaten Bengkalis.

Struktur organisasi Pemerintah Kabupaten Bengkalis terdiri atas beberapa dinas sebagai unsure pelaksana teknis dan 11 lembaga teknis penjunjang yang terdiri atas 3 Badan dan 8 kantor. Bagian keuangan mempunyai tugas pokok dan fungsi melakukan pembinaan administrasi keuangan serta melaksanakan dan mengkooordinasikan penyusunan program perubahan dan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Tugas-tugas pokok yang ada pada Bagian Keuangan adalah:

- a. Mengumpulkan dan mengolah bahan penyusunan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
- b. Mengumpulkan bahan penyusunan dan petunjuk teknis pelaksanaan pembukuan secara sistematis dan kronologis.
- c. Menguji kebenaran penagihan dan penerbitan Surat Perintah Membayar Uang (SPMU) dan mengadakan pemeriksaan keuangan serta memelihara perbendaharaan.
- d. Mengadakan pemeriksaan penelitian terhadap anggaran rutin dan pembangunan dan pemeriksaan penelitian terhadap pelaksanaan dan pengeluaran anggaran.
- e. Mengumpulkan dan mengolah data serta menyiapkan penyusunan dan petunjuk teknis dalam penyelenggaraan pembayaran gaji.

- f. Mengumpulkan bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pembinaan administrasi keuangan.

Bagian Keuangan berada di lingkungan di lingkungan Sekretariat daerah dibawah Asisten III Bidang Umum yang terdiri dari 4 sub bagian yaitu:

1. Sub bagian anggaran
2. Sub bagian pembukuan
3. Sum bagian perbendaharaan
4. Sub bagian verifikasi

Sub bagian sub bagian tersebut masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian yang berada dibawah Kepala Bagian Keuangan dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala Bagian Keuangan, uraian tugas dari masing-masing sub adalah:

1. Sub bagian Anggaran mempunyai tugas mengumpulkan bahan penyusunan Rencana dan Perubahan APBD, petunjuk teknis pelaksana APBD serta menyiapkan dan penyusunan Nota Keuangan yang akan disampaikan kepada DPRD.
2. Sub Bagian Pembukuan mempunyai tugas melaksanakan pembukuan secara sistematis dan kronologis serta menyiapkan bahan penyusunan penghitungan anggaran dan pemeriksaan penelitian terhadap realisasi anggaran rutin dan pembangunan.

3. Sub Bagian Perbendaharaan mempunyai tugas menerbitkan Surat Perintah Membayar Uang, menguji kebenaran penagihan, membina ketatausahaan keuangan, menyelesaikan masalah perbendaharaan dan anti rugi serta membina perbendaharaan.
4. Sub Bagian Verifikasi mempunyai tugas memeriksa dan meneliti terhadap realisasi anggaran rutin dan anggaran pembangunan serta pemeriksaan dan penelitian terhadap pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran.



BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Tahap Penyusunan Arah, Kebijakan Umum, Strategi dan Prioritas APBD

Arah, Kebijakan umum, strategi dan prioritas APBD disusun oleh Pemerintah kabupaten Bengkalis bersama-sama DPRD Kabupaten Bengkalis sebelum tahun anggaran 2002 yang lalu berakhir. Pada tahap ini digunakan Rencana Strategi Kabupaten Bengkalis tahun 2001-2005 sebagai dasar penyusunan arah, kebijakan umum, strategi dan prioritas APBD oleh Pemerintah Kabupaten dan DPRD Bengkalis.

Rencana Strategi Daerah (RENSTRADA) Kabupaten Bengkalis yang mempunyai kerangka waktu lima tahun, kemudian dijabarkan pelaksanaannya dalam kerangka tahunan. Rincian RENSTRADA untuk setiap tahunnya digunakan sebagai masukan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan daerah (RAPETADA). RAPETADA memuat program pembangunan daerah Kabupaten Bengkalis secara umum dan menyeluruh dalam periode satu tahun. RAPETADA juga memuat indikator kinerja yang terukur untuk jangka waktu satu tahun. Dalam RAPETADA Kabupaten Bengkalis dilengkapi dengan:

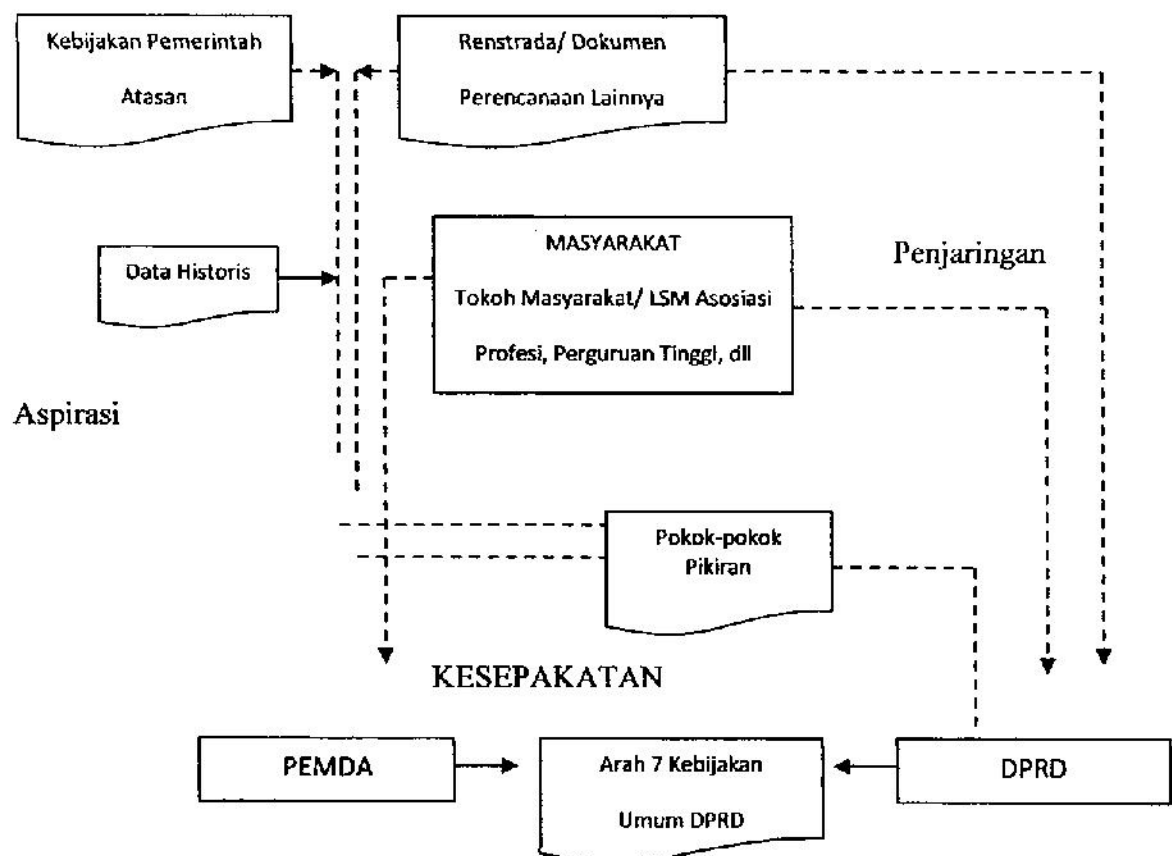
1. Pertimbangan-pertimbangan yang berasal dari hasil evaluasi kinerja Pemerintah Kabupaten Bengkalis pada periode sebelumnya.
2. Aspirasi dan pendapat-pendapat yang beredar masyarakat.
3. Analisa kondisi riil mengenai kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang dihadapi Kabupaten Bengkalis.

Dalam rangka mengantisipasi perubahan lingkungan, pemerintah Kabupaten Bengkalis serta DPRD Kabupaten Bengkalis mengambil langkah-langkah untuk melakukan penjaringan aspirasi masyarakat. Ini dilakukan agar pendapat dan aspirasi yang disampaikan lebih tepat sasaran dan aspiratif. Pemerintah kabupaten bengkalis melalui koordinasi Dispenda Kabupaten Bengkalis turun ke Kecamatan serta kelurahan yang ada di Kabupaten Bengkalis. Di tingkat Kelurahan tim yang bertugas melakukan penjaringan aspirasi ini melaksanakan Rapat Koordianasi Pembangunan (RAKORBANG), dimana dalam RAKORBANG tersebut aspirasi masyarakat yang telah dikumpulkan pada tingkat kecamatan kemudian dibahas. Hasil pembahasan ini akan dibawa ke tingkat Pemerintah Kabupaten untuk dilakukan pengkajian yang lebih mendalam lagi.

Selain itu DPRD Kabupaten Bengkalis dalam menjaring aspirasi masyarakat juga membentuk tim yang akan turun ke lapangan guna menampung aspirasi masyarakat yang digunakan sebagai bahan masukan dalam penentuan arah dan kebijakan umum APBD.

Selanjutnya hasil masukan yang diperoleh dari masyarakat oleh Pemerintah Kabupaten selanjutnya akan disampaikan kepada DPRD untuk dikonfirmasi dan diproses keabsahannya, sehingga terdapat kesepakatan antara Pemerintah Kabupaten dengan DPRD dalam penyusunan arah, kebijakan umum, strategi dan prioritas APBD. Hal ini dijelaskan dalam gambar IV.1

Gambar IV.1. Mekanisme Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

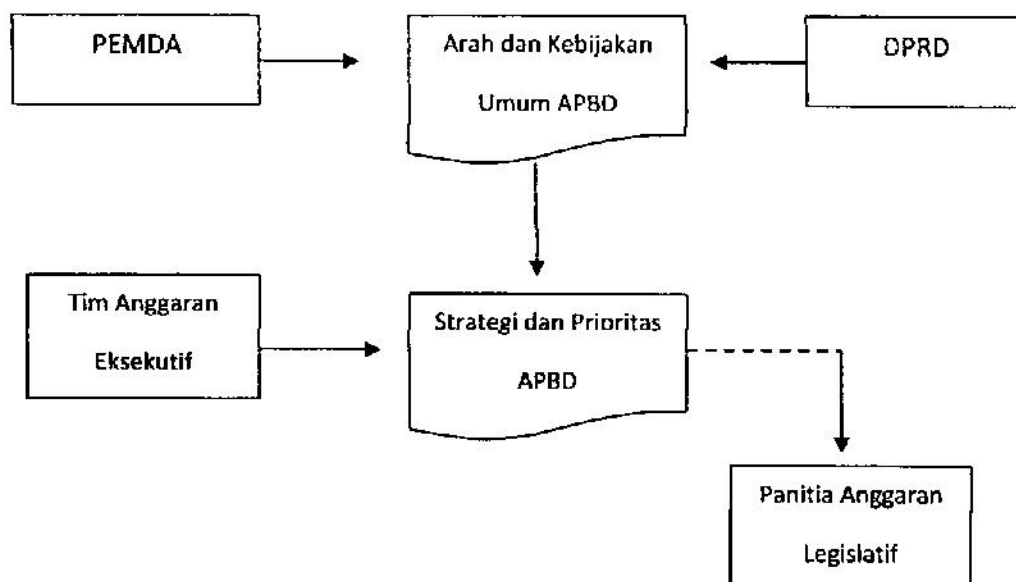


Sumber: Kepmendagri No. 29 Tahun 2002

Penyusunan arah dan kebijakan umum APBD umumnya menggunakan sejumlah asumsi sehingga dalam pencapaiannya sering dijumpai berbagai permasalahan, kendala dan tantangan karena keterbatasan sumber daya. Untuk diperlukan strategi atau cara tertentu yang diharapkan dapat memperlancar atau mempercepat pencapaian arah dan kebijakan umum APBD. Prioritas diperlukan karena adanya keterbatasan sumber daya untuk mencapai arah dan kebijakan umum APBD. Mekanisme penyusunan strategi dan prioritas APBD dapat ditunjukkan dengan gambar IV.2

Gambar IV.2

Mekanisme Penyusunan Strategi dan Prioritas APBD



Sumber: Kepmendagri No. 29 Tahun 2002

Arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD selanjutnya menjadi dasar bagi Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama dengan Unit Organisasi Perangkat Daerah untuk menyiapkan Rancangan APBD.

Untuk tercapainya sasaran kebijakan umum dalam pengelolaan APBD tersebut diatas, dikembangkan strategi dan prioritas pengelolaan APBD sebagai berikut:

1. Adanya konsistensi dalam mengupayakan perwujudan dan pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategis Pemerintah Kabupaten dan Rencana Strategi Satuan Kerja, dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat secara terbuka dan partisipatif yang dilakukan Pemerintah daerah dan DPRD.
2. Peningkatan system dan prosedur pengelolaan APBD dengan prioritas peningkatan pelaksanaan penatausahaan pengelolaan APBD.
3. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia pengelola APBD
4. Meningkatkan sarana dan kelengkapan pendukung bagi petugas pengelola APBD
5. Mempertajam skala prioritas pembelanjaan dan menjamin likuiditas APBD dan kemampuan anggaran daerah
6. Meningkatkan sinergitas penggunaan APBD untuk membangun prasarana dan fasilitas umum kota dalam rangka meningkatkan pelayanan umum, memanfaatkan peluang, dan memacu pertumbuhan ekonomi masyarakat.

Sesuai dengan Kepmendagri, proses penyusunan anggaran belanja pembangunan ini dibuat secara *bottom-up* diawali dari penggalan usulan program dalam Musyawarah Pembangunan Kelurahan sampai dibawa ke forum Rapat Koordinasi Pembangunan di tingkat Kecamatan, namun pada kenyataan usulan program Kelurahan sudah banyak dipotong, karena Kelurahan hanya diwakili oleh Lurah dan Perangkatnya, sedangkan masyarakat hanya diwakili oleh beberapa orang saja.

Sedangkan dalam pembahasan di tingkat Kota, penekanan bahwa sebuah usulan program muncul dari sebuah Kelurahan sudah tidak lagi tampak, karena terkalahkan oleh usulan program sektoral masing-masing instansi. Dalam praktek proses *bottom-up* terhalang beberapa hal antara lain, tabrakan dengan program-program yang telah disusun dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dan adanya pemotongan program oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi karena keterbatasan anggaran yang tersedia. Dengan kata lain prosesi pada tahap ini belum sepenuhnya mengacu pada Kepmendagri No. 29/2002.

B. Tahapan Penyusunan Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran Berdasarkan Prinsip Anggaran Kinerja.

Terdapat dua hal pokok dalam penyusunan usulan program, kegiatan dan anggaran dengan pendekatan kinerja yaitu penyusunan rancangan anggaran setiap

unit organisasi perangkat daerah dan penyusunan rancangan APBD Pemerintah Daerah oleh Tim Anggaran Eksekutif.

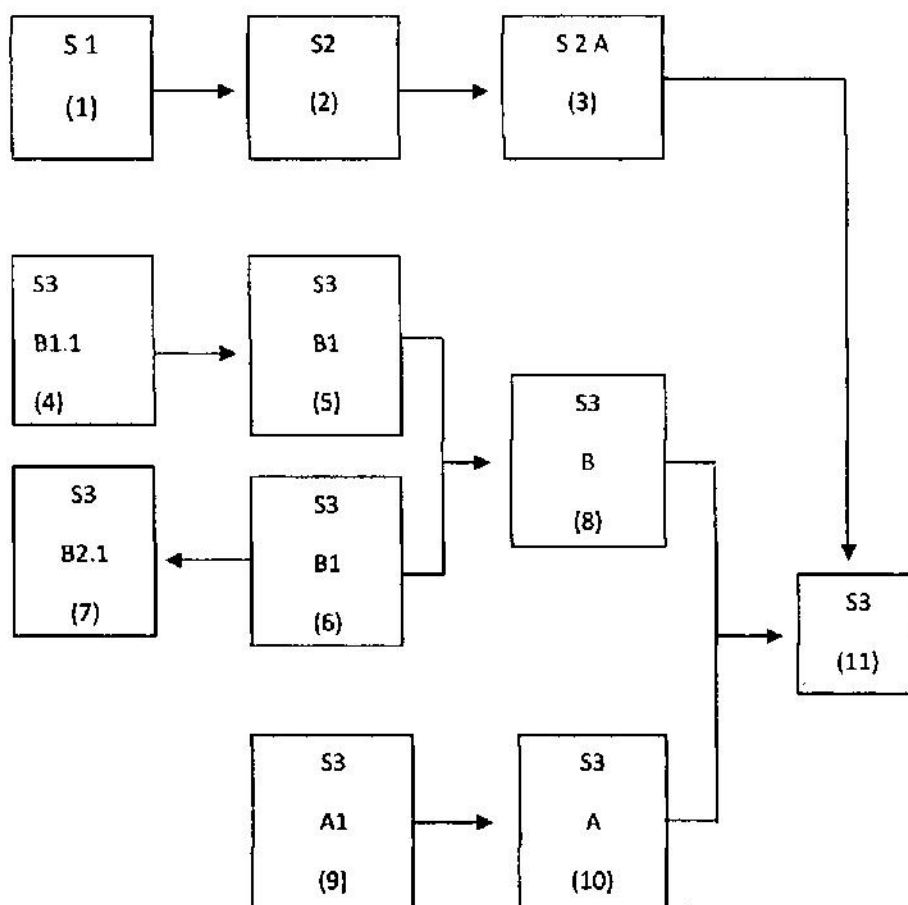
Di daerah Kabupaten Bengkalis langkah-langkah penyusunan dilakukan sebagai berikut:

1. Bupati menerbitkan Surat Edaran Kepala Daerah (SE KDH) kepada unit kerja di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bengkalis yang mengacu pada strategi dan prioritas APBD, selanjutnya berdasarkan Surat Edaran tersebut masing-masing unit kerja menyusun Rancangan Anggaran Satuan Kerja yang dituangkan kedalam formulir Pernyataan Anggaran (PA) Rancangan anggaran Satuan Kerja secara garis besar terdiri dari:
 - a. Formulir S1, yang memuat visi, misi, tujuan, tugas pokok dan fungsi unit kerja.
 - b. Formulir S2, yang memuat program unit kerja
 - c. Formulir S2 A, yang memuat Kegiatan per program unit kerja.
 - d. Formulir S3 A, yang memuat rekapitulasi anggaran pendapatan unit kerja
 - e. Formulir S3 A1, yang memuat anggaran per kegiatan unit kerja
 - f. Formulir S3 B, yang memuat rekapitulasi anggaran belanja unit kerja
 - g. Formulir S3 B1, yang memuat rekapitulasi anggaran belanja langsung unit kerja
 - h. Formulir S3 B1, 1, yang memuat anggaran belanja langsung per kegiatan unit kerja

- i. Formulir S3 B2, yang memuat rekapitulasi anggaran belanja tidak langsung unit kerja

Urutan pengerjaan Rencana Anggaran Satuan Kerja dapat ditunjukkan dengan Gambar IV.3 dibawah ini.

Gambar IV.3. Urutan Pengerjaan Rencana Anggaran Satuan Kerja.



Sumber: Kepmendagri No. 29 Tahun 2002

2. Selanjutnya Formulir Pernyataan Anggaran ini kemudian diserahkan kepada Tim Anggaran Eksekutif untuk dievaluasi dan dianalisa.

Pada tingkat unit kerja, dalam rangka penghitungan standar analisa belanja, anggaran belanja unit kerja dikelompokkan menjadi:

- a. Belanja Langsung, yaitu belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan yang direncanakan. Jenis belanja langsung dapat berupa Belanja Pegawai/personalia, belanja Barang/Jasa, Belanja Pemeliharaan dan Belanja Perjalanan Dinas. Keberadaan anggaran belanja langsung merupakan konsekuensi karena adanya program atau kegiatan. Karakteristik belanja langsung adalah bahwa *input* (alokasi belanja) yang ditetapkan dapat diukur dan diperbandingkan dengan *Output* yang dihasilkan. Variabilitas jumlah komponen belanja langsung sebagian besar dipengaruhi oleh target kinerja atau tingkat pencapaian program atau kegiatan yang diharapkan.
- b. Belanja Tidak Langsung, yaitu belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan. Jenis belanja langsung dapat berupa Belanja Pegawai/Personalia, belanja Barang/jasa, belanja pemeliharaan dan Belanja Perjalanan Dinas. Belanja tidak langsung pada dasarnya merupakan belanja yang digunakan secara bersama-sama (*common cost*) untuk melaksanakan seluruh program atau kegiatan unit kerja. Oleh karena itu dalam penghitungan standar Analisa Belanja, anggaran belanja tidak langsung dalam satu tahun anggaran (anggaran tahunan belanja tidak langsung) harus dialokasikan ke setiap program atau kegiatan yang akan

dilaksanakan dalam tahun anggaran setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran bersangkutan. Program atau kegiatan yang memperoleh alokasi belanja tidak langsung adalah program atau kegiatan non investasi. Program atau kegiatan yang menambah asset daerah tidak menerima alokasi anggaran belanja tidak langsung, karena *output* program atau kegiatan investasi adalah berapa asset daerah yang dimanfaatkan lebih dari satu tahun anggaran. Anggaran belanja tidak langsung hanya digunakan untuk satu tahun anggaran seperti halnya *output* program atau kegiatan non investasi.

Untuk bentuk-bentuk Kelompok Belanja Unit Kerja terdiri dari:

1. Belanja Administrasi Umum, adalah belanja tidak langsung yang dialokasikan pada kegiatan non investasi (tidak menambah asset)
2. Belanja Operasi dan Pemeliharaan, adalah belanja langsung yang digunakan untuk membiayai kegiatan non investasi (tidak menambah asset)
3. Belanja Modal/Pembangunan, adalah belanja langsung yang digunakan untuk membiayai kegiatan investasi (menambah asset)

Sedangkan bentuk-bentuk Bagian Belanja unit kerja terdiri dari:

1. Bagian Belanja Aparatur Daerah, adalah bagian belanja berupa: Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, serta Belanja Modal/Pembangunan. Belanja ini digunakan untuk membiayai kegiatan yang

hasil, manfaat dan dampaknya tidak langsung dinikmati oleh masyarakat (public).

2. Bagian Belanja Pelayanan Publik, adalah bagian belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, serta belanja Modal/Pembangunan yang dialokasikan pada atau digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat, dan dampaknya secara langsung dinikmati masyarakat.

Terdapat tiga instansi yang terlibat langsung dalam pengevaluasian PA ada tiga instansi yaitu:

1. Dinas Pendapatan Daerah yang menghimpun dana mengelola data anggaran untuk pendaptan/penerimaan.
2. Dispenda yang menghimpun dan mengelola data yang berkaitan dengan rencana belanja/pengeluaran.
3. Bagian Keuangan khususnya sub-bagian anggaran yang menghimpun dan mengolah data anggaran pendapatan/belanja menjadi suatu Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Dalam pengisian formulir Pernyataan Anggaran unit kerja yang ditunjuk menggunakan harga yang tercantum dalam Buku Standar Harga yang disusun oleh Bagian Perekonomian dan Penanaman Modal Kabupaten Bengkalis, dikarenakan belum adanya Standar Analisa Belanja dan Standar Biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Provinsi. Dalam pengisian formulir anggaran

masing-masing unit kerja yang bertanggungjawab masih memiliki keraguan dalam pengisian formulir terutama dalam penentuan target kinerja dan pengisian uraian anggaran belanja langsung per kegiatan yang dikarenakan penentuan target kinerja harus ditentukan sebelum kegiatan/program dilaksanakan, disamping itu masing-masing unit kerja mengalami kerumitan dalam penentuan jenis belanja dan memilah anggaran suatu kegiatan per unit.

Pada tahap ini Pemkab Bengkalis sudah mengacu kepada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 walaupun dalam menyusun Rencana Anggaran Satuan Kerja yang dituangkan kedalam formulir Pernyataan Anggaran, masing-masing unit kerja mengalami kendala teknis berkaitan dengan kondisi riil daerah namun anggaran pendapatan dan anggaran belanja unit kerja telah sesuai berdasarkan visi, misi, tujuan, tugas pokok dan fungsi unit kerja.

C. Dokumen Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD

Rancangan Peraturan Daerah selanjutnya dibuat oleh kepala daerah setelah adanya pembahasan oleh Tim Anggaran Eksekutif terhadap Rencana Anggaran Satuan Unit Kerja. Ada dua pasal dalam RANPERDA yaitu:

1. Pasal 1, menjelaskan jumlah pendapatan, jumlah belanja, surplus/defisit dan rincian pembiayaan baik dari penerimaan dan pengeluaran
2. Pasal 2, lampiran-lampiran yang menjelaskan lebih lanjut tentang APBD yang terdiri dari ringkasan APBD, rincian APBD, daftar rekapitulasi APBD

menurut bidang pemerintahan dan unit organisasi perangkat daerah, daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan, daftar piutang daerah, daftar pinjaman daerah, daftar investasi (penyertaan modal) daerah, daftar aktiva tetap daerah dan daftar dana cadangan.

Pada tahap ini sepenuhnya sudah mengacu kepada Kepmendagri No 29 tahun 2002, karena di tahap ini sub-bagian anggaran hanya menginput data Rencana Anggaran satuan Kerja ke format Dokumen Rencana Peraturan Daerah tentang APBD tanpa perlu dilakukan analisa lagi.

D. Penetapan APBD

Sebelum diajukan ke DPRD, maka konsep Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tersebut dibahas kembali dengan Panitia Anggaran yang terdiri dari pihak eksekutif dan pihak legislative khususnya komisi C. Tujuan dilaksanakan panitia anggaran ini agar dalam penyusunan anggaran mendapat masukan dari DPRD yang merupakan wakil masyarakat. Selain itu agar pihak legislative mengetahui apa yang akan dilaksanakan oleh pemerintah untuk pembangunan di daerah.

Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang diajukan ke DPRD dibahas secara kompleks dan insentif oleh Anggota Dewan dalam beberapa tahap yaitu:

1. Penyampaian Nota Keuangan dan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD beserta lampirannya oleh Bupati Bengkalis dalam Sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Pembahasan oleh fraksi-fraksi dan komisi-komisi yang ada di DPRD setelah adanya sosialisasi kepada masyarakat dan dilanjutkan dengan rapat dengar pendapat.
3. Penyampaian Nota Jawaban oleh Bupati atas pertanyaan, kritikan dan masukan dari DPRD
4. Rapat gabungan antara pihak eksekutif dengan pihak legislative. Setelah terdapat kesepakatan antara pihak eksekutif dengan pihak legislative mengenai anggaran yang disusun maka Bupati bersama dengan DPRD menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD menjadi Peraturan daerah tentang APBD.

Peraturan Daerah tentang APBD ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD yang disusun menurut Kelompok, jenis, objek, rincian objek pendapatan, belanja dan pembiayaan. Kemudian berdasarkan PERDA tentang APBD, Bupati menetapkan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) menjadi Dokumen Anggaran Satuan kerja (DASK) yang memuat Pendapatan dan Belanja setiap perangkat daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan oleh pengguna anggaran.

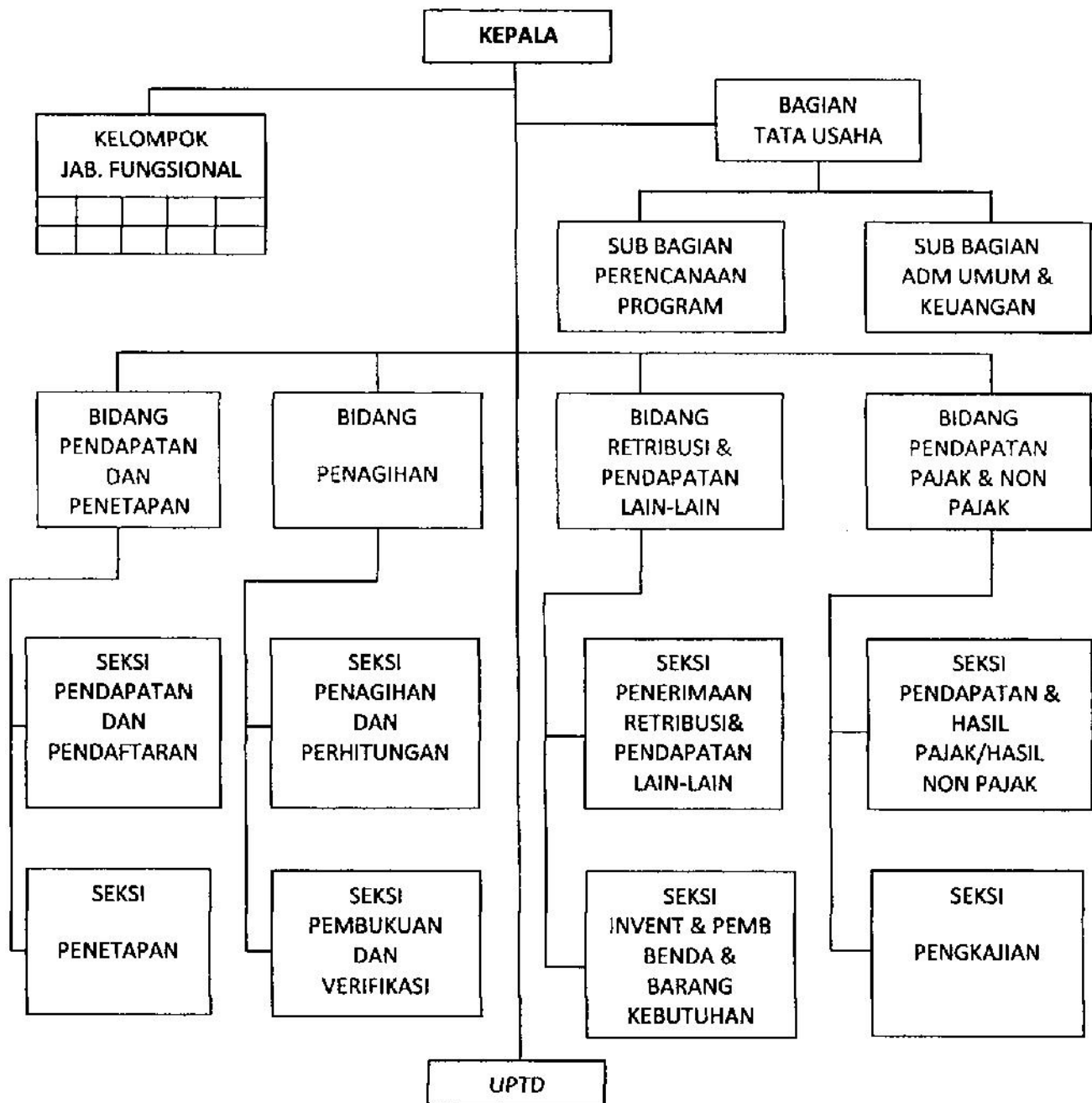
Dalam kenyataan di lapangan meskipun sebelumnya sudah ada pembahasan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dalam panitia anggaran, namun masih ada tanggapan tentang anggaran berbasis kinerja ini karena belum tersosialisasinya sistem ini secara menyeluruh dikalangan

anggota dewan, sehingga pembahasan memakan waktu lebih dari sebulan ditambah lagi dengan kendala non teknis yang tidak dapat diperinci secara detail.

Sejak diajukannya Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD oleh Pemerintah Kabupaten Bengkalis kepada DPRD sampai dengan ditetapkannya Peraturan Daerah tentang APBD, dalam pelaksanaannya sudah mengacu kepada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002.

Gambar. IV.4.

**BAGAN ORGANISASI DINAS PENDAPATAN DAERAH KABUPATEN
BENGKALIS**



Sumber : Dispenda Kab. Bengkalis



BAB V

PENUTUP

Pada bagian ini penulis akan mencoba memberikan beberapa kesimpulan atas pembahasan bab-bab terdahulu dan pada akhirnya memberikan beberapa sasaran yang mungkin bermanfaat bagi perusahaan dan pembaca tulisan ini.

A. Kesimpulan.

Dari hasil mengenai peranan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten bengkalis berdasarkan keputusan menteri dalam negeri no 29 tahun 2002, maka dapat diambil kesimpulan:

1. Pada saat ini disetiap unit kerja mendapatkan kesulitan dalam pengisian formulir pernyataan anggaran (PA). Karena setiap unit kerja diharuskan untuk membuat pernyataan mengenai visi dan misi unit masing-masing, deskripsi tugas pokok dan fungsi unit kerja, rencana program dan kegiatan unit kerja berikut tolak ukur dan target kinerjanya, sehingga yang dibuat sesuai dengan tujuan yang akan dicapai.
2. Pendeskripsian rencana program dan kegiatan unit kerja berikut tolak ukur dan target kinerjanya tidak lagi menjadi suatu hal yang menyulitkan dan merumitkan yang biasanya mencuat permasalahan pada unit kerja dilingkungan kabupaten bengkalis. Karena setiap unit kerja yang dahulunya hanya mengusulkan program dengan biaya total sekarang setiap unit kerja tidak lagi mengusulkan program, tetapi hanya melihat kinerja berupa

masukan, keluaran, hasil dan manfaat dan dampak disamping itu harus tetap memperhatikan standar analisa biaya dan standar biaya.

3. Dalam menyusun strategi dan prioritas APBD yang berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD. Karena dalam penyusunan arah dan kebijakan umum APBD harus berpedoman pada Restrada atau dokumen perencanaan lainnya, penjangkaran aspirasi masyarakat, laporan kinerja tahun anggaran sebelumnya, pokok-pokok pikiran DPRD serta pokok-pokok kebijakan keuangan daerah yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Dari kesimpulan diatas masih dapat kita lihat beberapa kelemahan dari penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten bengkalis diantaranya adalah:

1. Dalam pengisian formulir Pernyataan Anggaran unit kerja yang ditunjuk menggunakan harga yang tercantum dalam Buku Standar Harga yang disusun oleh Bagian Perekonomian dan Penanaman Modal Kabupaten Bengkalis, dikarenakan belum adanya Standar Analisa Belanja dan Standar Biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Provinsi. Dalam pengisian formulir anggaran masing-masing unit kerja yang bertanggungjawab masih memiliki keraguan dalam pengisian formulir terutama dalam penentuan target kinerja dan pengisian uraian anggaran belanja langsung per kegiatan yang dikarenakan penentuan target kinerja harus ditentukan sebelum kegiatan/program dilaksanakan, disamping itu

masing-masing unit kerja mengalami kerumitan dalam penentuan jenis belanja dan memilah anggaran suatu kegiatan per unit.

2. Peraturan Daerah tentang APBD ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD yang disusun menurut Kelompok, jenis, objek, rincian objek pendapatan, belanja dan pembiayaan. Kemudian berdasarkan PERDA tentang APBD, Bupati menetapkan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) menjadi Dokumen Anggaran Satuan kerja (DASK) yang memuat Pendapatan dan Belanja setiap perangkat daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan oleh pengguna anggaran.

Dalam kenyataan di lapangan meskipun sebelumnya sudah ada pembahasan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dalam panitia anggaran, namun masih ada tanggapan tentang anggaran berbasis kinerja ini karena belum tersosialisasinya sistem ini secara menyeluruh dikalangan anggota dewan, sehingga pembahasan memakan waktu lebih dari sebulan ditambah lagi dengan kendala non teknis yang tidak dapat diperinci secara detail.

B. Saran-saran.

Dari uraian diatas maka dapat disarankan agar penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah kabupaten bengkalis dapat sesuai dengan kepmen no 29 tahun 2002:

1. Dalam pengisian formulir Pernyataan anggaran seharusnya pemerintah pusat atau provinsi harus membuat standar perhitungan standar analisa belanja dan standar biaya agar pemerintah daerah tidak kebingungan dalam pengisian formulir pernyataan anggaran. Hal ini sangat penting karena target setiap di daerah ditentukan oleh target kinerja yang ditentukan sebelum kegiatan atau program dilaksanakan selain itu masing-masing daerah mengalami kesulitan untuk memisah atau memilah anggaran untuk melaksanakan suatu kegiatan. Oleh karena itu diharapkan standar perhitungan analisa belanja dan standar biaya sangat dibutuhkan sekali karena untuk panduan kegiatan disetiap masing-masing daerah.
2. Selanjutnya dari pemerintah harus lebih bekerja keras lagi dalam masalah sosialisasi penyusunan anggaran pendapatan daerah, karena dalam kenyataannya terkadang hal ini belum tersosialisasi kepada anggota dewan secara keseluruhan sehingga akan menimbulkan pembahasan lagi dan menimbulkan hal dan pertanyaan baru. Hal ini tentu akan memakan waktu yang lebih panjang. Maka dari itu pemerintah harus lebih aktif dalam hal penyusunan APBD ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Arif, Bahtiar, Mukhlis Iskandar, 2002. *Akuntansi Pemerintahan*. Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Bengkalis. 2000. *Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis No.1*.
- Bastian. Indra. 2001. *Manual Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah 2001. Edisi Pertama*. Cetakan Pertama. PPA-FE UGM. Yogyakarta.
- _____. 2001. *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia. Edisi Pertama*. PPA-FE UGM. Yogyakarta.
- Baswir, Revrison. 2000. *Akuntansi Pemerintahan di indonesia*. Edisi Tiga, BPFE. Yogyakarta.
- Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2002. *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 209 tahun 2002, Jakarta*.
- Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2000. *Modal Workshop Pembangunan Daerah*, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, 2001. *Bahan Ajar TOT dan Bimbingan Tekhnis Perencanaan Program dan Anggaran Daerah*. Edisi Pertama IDEA Press. Yogyakarta.
- Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, 2003. *Bahan Ajar TOT dan Bimbingan Teknis Perencanaan Program dan Anggaran Daerah*.
- Fuady, Ahmad Helmi, dkk, 2002. *Memahami Anggaran Publik. Edisi Pertama* IDEA Press, Yogyakarta.

Halim, Abdul, 2002. *Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi Pertama, Salemba Empat, Jakarta.

Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang pedoman kepengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Kartiwa, H.A. 2003. *Anggaran Berbasis Kinerja dan Akuntabilitas Publik*, Makalah.

Limpo.Syahrul Yanis. 2000. *Akuntansi Sektor Publik dan Akuntansi Keuangan Daerah dan Audit Kekayaan Negara dalam era Otonomi Daerah*. disampaikan pada simposium Nasional Akutansi II dan Keuangan Akutansi Nasional IAI.

Mardiasmo, 2002. *Akuntansi Sektor Publik. Edisi Pertama*, Andi offset, Yogyakarta.

_____, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.

Nugraha. 2003. *Implementasi Anggaran Keuangan Berbasis Kinerja dalam Membangun Akuntabilitas Administrasi Pemerintahan Daerah*. Makalah

Premchard. A. 2000. *Government Budgeting and Expenditure Control Theory and Practice*. International Monetary Fund. Washington.DC.

Sulaiman. Anwar.2000. *Pengantar Keuangan Negara dan Daerah*. Badan Pendidikan dan Latihan STIA-LAN Press.